



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD**  
**CATÓLICA**  
DEL PERÚ

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas  
Maestría en Ciencia Política y Gobierno

Tesis para obtener el Título de Magister en Políticas Públicas y  
Gestión Pública:

La coordinación interinstitucional en la implementación de la Reforma  
del Servicio Civil: el proceso de tránsito, en el gobierno nacional, período  
2014-2015.

Autor:

Cintya Amelia Delgado Chávez

Asesor:

Jessica Bensa Morales

Setiembre 2016

*A mis padres Roger y Amelia por enseñarme a seguir adelante y cumplir mis objetivos, a mi hermana Patty y a mi cuñado Liam, por contribuir a nuestra alegría con la pequeña Lucía.*

### Lista de acrónimos

<b>SERVIR</b>	<b>Autoridad Nacional del Servicio Civil</b>
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>PCM</b>	Presidencia del Consejo de Ministros
<b>SGPPCM</b>	Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros
<b>ORH</b>	Oficina de Recursos Humanos
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>DRP</b>	Dialogo Regional de Política
<b>AECID</b>	Oficina Técnica de Cooperación
<b>FLACSO</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<b>SICA</b>	Sistema de Investigación Centroamericana
<b>SIAPER</b>	Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado
<b>SIGFE II</b>	Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado
<b>SIAPE</b>	Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos
<b>ER</b>	Entidad Rectora
<b>RRHH</b>	Recursos Humanos
<b>CLAD</b>	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
<b>ESAP</b>	Escuela Superior de la Administración Pública
<b>SNP</b>	Servicios No personales
<b>INAP</b>	Instituto Nacional de Planificación
<b>TLC</b>	Tratado de Libre Comercio
<b>CAS</b>	Contratación Administrativa de Servicios
<b>LOPE</b>	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
<b>DNSC</b>	Dirección Nacional del Servicio Civil
<b>SGRH</b>	Sistema administrativo de gestión de los recursos humanos
<b>SC</b>	Servicio Civil
<b>DGPP</b>	Dirección General de Presupuesto Público
<b>CPE</b>	Cuadro de Puestos de la entidad
<b>DGGRP</b>	Dirección General de Gestión de Recursos Públicos
<b>GDSRH</b>	Gerencia del Desarrollo del Sistema de Gestión de Recursos Humanos
<b>MPP</b>	Manual de Perfiles de Puestos
<b>OP</b>	organismos públicos
<b>SERFOR</b>	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
<b>INPE</b>	Instituto Nacional Penitenciario
<b>SUCAMEC</b>	Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil
<b>MINSA</b>	Ministerio de Salud
<b>MTC</b>	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
<b>TC</b>	Tribunal Constitucional

## Índice

INTRODUCCION .....	- 5 -
Capítulo 1: Marco Teórico .....	- 10 -
1.1 Las Políticas Públicas .....	- 10 -
1.2 El proceso de implementación .....	- 12 -
1.3 La Coordinación interinstitucional.....	- 15 -
Capítulo 2: Estado de la Cuestión.....	- 18 -
2.1 Estudios de diagnóstico de los servicios civiles de América Latina .....	- 18 -
2.2 Estudios sobre la reforma del servicio civil peruano .....	- 31 -
Capítulo 3: La Reforma del Servicio Civil: Ley del Servicio Civil (Ley30057).....	- 36 -
3.1 Antecedentes de la reforma del Servicio Civil.....	- 36 -
3.2 El Servicio Civil: un estado al servicio de la ciudadanía .....	- 46 -
3.3 Modelo de carrera en la actual reforma del servicio civil.....	- 50 -
A. Conceptos preliminares .....	- 51 -
B. Modelos de servicio civil en los procesos de reforma .....	- 52 -
C. Modelo en la actual reforma del servicio civil: experiencias comparadas.....	- 57 -
4. El Rol rector del servicio civil .....	- 59 -
5. La gestión de recursos humanos del servicio civil.....	- 62 -
Capítulo 4: La coordinación en la implementación de la Reforma del Servicio Civil .....	- 67 -
4.1 Actores de la Reforma del servicio Civil: roles y responsabilidades .....	- 67 -
4.2 Relaciones entre los actores involucrados .....	- 72 -
4.3 Problemas que dificultan la coordinación .....	- 84 -
5. Conclusiones Generales.....	- 101 -
6. Recomendaciones.....	- 108 -
7. Bibliografía.....	- 110 -
8. Anexos.....	- 116 -
A. Anexo 1: Subsistema de Gestión de Recursos Humanos .....	- 116 -
B. Anexo 2: Puntos críticos de cada subsistema de gestión de recursos humanos.....	- 117 -
C. Anexo 3: Cuadro Resumen de Actores de la reforma del servicio civil .....	- 126 -
D. Anexo 4: Relación de entidades con Resolución de Inicio a la Ley del Servicio.....	- 127 -
E. Anexo 5: Entrevistados Seleccionados .....	- 129 -



## INTRODUCCION

Al proceso de implementación de las políticas públicas, generalmente no se le preste mayor atención, toda vez que la política ya ha sido diseñada y consensuada previamente; entonces, llega a la fase de implementación proveniente de un resultado establecido y negociado con oportunidad. Sin embargo, el proceso de implementación de las políticas públicas no es un etapa cualquiera, al contrario de lo que comúnmente se cree, implementar supone crear valor público; toda vez que es un momento perfecto para que los actores públicos muestren sus habilidades y destrezas en el ejecución de determinada política; asimismo, este proceso permite que diferentes actores con sus respectivas visiones y puntos de vista interactúen a fin de tomar decisiones que lleven a la consecución de fines públicos. Por lo tanto, la implementación es el estadio en el cual se cuestiona, si efectivamente los objetivos de la política pública planteada responden a lo que en un inicio las autoridades políticas ya sean a nivel del ejecutivo o legislativo formularon.

En ese sentido, la coordinación y colaboración entre los diferentes actores públicos tiene relevancia, pues en la realidad la cooperación es lo más deseable para la toma de decisiones y asignación de responsabilidades. Sin embargo, sobresalen problemas cuando los actores se muestran reacios a cooperar y buscan preservar su autonomía y dependencia funcional. Esto impone una traba que condiciona todo el proceso de implementación, y constituye un obstáculo a la puesta en marcha de una política. En nuestro país, es común encontrar divisiones y contraposiciones; así como factores externos que dificultan las relaciones de coordinación y colaboración entre entidades públicas.

Lo antes argumentado toma relevancia cuando se emprenden una política que sustenta una reforma del estado, como es la reforma del servicio civil, contenida en la Ley 30057, aprobada el año 2013. Según la cual tiene como objetivo: “establecer progresivamente un régimen único y de forma exclusiva para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como aquellas personas que están encargadas de su gestión y para aquellas encargadas de gestionarlo, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas” (Ley 30057: artículo 1)

Al respecto, es necesario tener en cuenta que los procesos y la toma de decisiones se sustentan en las relaciones de coordinación y colaboración con otros actores como el Ministerio de Economía y

Finanzas (MEF), la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGPPCM), las Oficinas de Recursos Humanos (ORH) de las entidades públicas y SERVIR, como ente rector de la reforma.

A partir de ello, se pretende resolver la forma en que SERVIR, como órgano conductor e implementador de dicha reforma maneja la rectoría, toda vez que es inevitable que en el camino se enfrente a situaciones en las que no hay espacios propicios de comunicación y los asuntos se resuelvan mediante mecanismos informales para poder coordinar con las entidades antes mencionadas, en cuanto a la aprobación de directivas y, respecto, a las entidades públicas, en particular con las Oficinas de Recursos Humanos para brindarles la orientación sobre la ruta hacia el nuevo régimen del servicio civil, por ejemplo, en este caso, se conforma una Comisión de Tránsito integrada por varios actores; y, en este contexto, el ente rector coordina el diseño e implementación de las herramientas que se sustentan en las directivas emitidas por SERVIR.

En ese sentido, la investigación tiene como objetivo; identificar los factores que afectan el nivel de avance en la coordinación, de las entidades públicas en la implementación de la Ley del Servicio Civil promovida por SERVIR entre el período 2014-2015. Cabe precisar que, se justifica la elección del período (2014-2015) toda vez que la Ley entró en vigencia el 13 de junio de 2014, después de la aprobación de tres reglamentos pendientes.

Por ello, se busca responder a la siguiente cuestión: ¿Cuáles son los factores que afectan el nivel de avance de la coordinación, con las entidades públicas, en la implementación de la Ley del Servicio Civil promovida por SERVIR entre el período 2014-2015? Al respecto, se han elaborado las siguientes sub preguntas: ¿Cómo son los actores que participan en el proceso de coordinación en la implementación de la reforma del servicio civil?, ¿Cuáles son las relaciones de coordinación a fin de caracterizar los diferentes mecanismos de coordinación interinstitucional entre SERVIR y las entidades públicas para explicar la complejidad de dichas relaciones a fin de implementar la Ley de Servicio Civil?, ¿Cuáles son los principales problemas de coordinación que surgen en la implementación de la Ley del servicio Civil?

De acuerdo con lo antes explicado, se plantea la siguiente hipótesis: Los factores que afectan el nivel de avance de la coordinación con las entidades públicas se centran en la confluencia de varios actores que hacen prevalecer su autonomía a través de objetivos particulares, lo cual complejiza la coordinación; así como, a la carencia de estrategias de la entidad rectora que lleva a cabo la implementación, lo cual evidencia que existen mecanismos débiles de coordinación, y a la resistencia interna al interior de las entidades públicas, que se encuentran en tránsito a la ley del servicio civil.

Por otro lado, la metodología empleada es cualitativa, para ello se utilizan entrevistas semi estructuradas a siete funcionarios públicos, que corresponden al trabajo de campo realizado. Se han entrevistado a actores claves en base a una guía de preguntas debidamente diseñada y validada. Al respecto, todos los actores entrevistados son funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones correspondientes a niveles de relevancia alto, medio o bajo, como se aprecia en el anexo 5. Debe precisarse que por la naturaleza de la institución de la que provienen dichos actores y debido al rol que cada uno cumple en el análisis, la guía de entrevistas no es la misma para ser aplicada en todos los casos; por lo tanto, a fin de obtener información relevante para el trabajo, el cuestionario de preguntas varía según cada actor.

Asimismo, cabe señalar que, gran parte de las entrevistas se han realizado a funcionarios de SERVIR, entre ellos, se encuentra el Presidente Ejecutivo, Gerentes y los Analistas de Lineamientos de la Comisión de Tránsito de la Gerencia de RRHH de SERVIR, conocidos como sectoristas, quienes son los operadores e implementadores del tránsito al régimen de la ley del servicio civil. Además, con el fin de contrastar la información se ha entrevistado aleatoriamente a ocho entidades públicas. Entre ellas, se tiene a cinco ministerios: MINSA, MINEDU, MEF, MINTRA y MINJUS, de estos los dos primeros, pertenecen a sectores importantes como el de salud y educación; se caracterizan por no contar con la resolución de inicio al proceso de tránsito. Por otro lado, el MEF (que es el primero en el avance), el MINTRA y MINJUS cuentan con resolución de inicio, y están cerca a la convocación de concursos dentro del nuevo régimen. A fin de variar en los resultados obtenidos se optó por entrevistar a PROVÍASNACIONAL que es un proyecto especializado del MTC; asimismo, se contactó al CONADIS, como organismo público especializado, y finalmente a la Municipalidad de Lima, como muestra en cuanto al avance de los gobiernos locales.

Cabe precisar, que las entrevistas se han desarrollaron bajo los criterios de ética, que dispone la universidad, como el formato del consentimiento informado a los participantes; que suscribieron sin ningún problema. Previamente se les explicó la importancia de las entrevistas a fin de contribuir a la elaboración de este trabajo de investigación. Asimismo, en cuanto a la revisión documental, se cuenta con documentos de trabajo, informes, textos, normas, artículos académicos; así como, se obtuvo información de blogs, y se visualizó videos didácticos con respecto al tema de la implementación. Es necesario precisar, que como la reforma del servicio civil es un proceso reciente, fue necesario acudir al XX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, llevado a cabo en noviembre de 2015, en el que SERVIR tuvo una participación importante, a fin de contactar entrevistados y obtener información sobre los avances en la implementación.

En cuanto al presente trabajo de investigación, se encuentra dividido en cuatro capítulos. En el primero de ellos se desarrolla el marco teórico, donde se exponen diversas posturas de autores sobre fundamentos teóricos como los siguientes: la teoría sobre las políticas públicas haciendo referencia Subirats y otros (2012), así como, a Alza (2013). En cuanto a la implementación, se recurre a Cortázar (2007), quien cita a otros autores como Pressman y Wildavsky (1998) enfocándose en una nueva concepción del proceso de implementación hacia una función gerencial de los funcionarios públicos. Para el tema de coordinación interinstitucional, se hace una breve definición en base a Eugene Bardach (1998); posteriormente se menciona a Serrano (2003), para abordar los principales aspectos alrededor de la coordinación. Por último, se cuenta Repetto (2000), en cuanto respecta al el enfoque basado en las instituciones, en las cuales confluyen reglas de juego formales e informales. En el segundo capítulo se desarrolla el estado de la cuestión donde se analizan estudios realizados sobre servicio civil, principalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo y estudios realizados por autores peruanos, sobre la reforma. En el tercer capítulo, se explica en qué consiste la reforma del servicio civil contenida en la ley 30057, por ello se relatan los antecedentes; así como, se explican las innovaciones que presenta la ley, el rol rector del servicio civil, la importancia de la gestión de recursos humanos y el modelo de servicio civil que la norma ha acogido. En el cuarto capítulo se analiza el proceso de coordinación interinstitucional, íntegramente basado en los hallazgos de acuerdo a la hipótesis y objetivos propuestos.

Por último, se han elaborado diez conclusiones generales que exponen los puntos de vista más resaltantes de este trabajo de investigación y seis recomendaciones que se espera contribuyan a entender el proceso de implementación de la reforma del servicio civil, más allá de lo establecido en la normativa. Todo esto teniendo en consideración que es una de las reformas más ambiciosas que sustentan la modernización de la gestión pública.



## Capítulo 1: Marco Teórico

### 1.1 Las Políticas Públicas

A continuación, de acuerdo a la literatura revisada se encuentra diferentes acepciones sobre política pública:

- “Una política pública es lo que los gobiernos decidan hacer o no hacer”
- “Una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado”
- “Una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo” (citado en Subirats y otros 2012: 38).

Sin embargo, los autores mencionados elaboran una definición inclusiva de política pública, en ese sentido la política pública se entiende como:

Una serie de decisiones o de acciones , intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales, que, se supone, originaron en el problema colectivo a resolver (grupos objetivos), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats y otros 2012: 38).

En esa línea, resalta como uno de los elemento de definición de política pública los actores públicos que toman decisiones y ejecutan acciones para llevar cabo una determinada política. Es importante precisar, que esta decisión se suele llamar como una “Decisión Pública”, que tiene como actores principales a las autoridades, que resuelven los problemas públicos, como la organización del estado; por ejemplo, la burocracia, en cuanto al funcionamiento del aparato estatal.



Estos múltiples actores pueden resultar ser altamente políticos, conflictivos y contenciosos que requieren una serie de arreglos institucionales, de acuerdos entre los ciudadanos, para poder llegar a decisiones sobre lo fines que se quiere lograr, para resolver los problemas públicos y establecer la estrategia de intervención estatal (Alza 2013).

Asimismo, de acuerdo a Stein y otros (2006), toda política pública tiene las siguientes características: la estabilidad; que alude a cuánto duran en el tiempo; la adaptabilidad, que explica cómo una política puede adaptarse en el tiempo y no cambiar o que según circunstancias pueda ser variada o ajustada, a fin de poder contener un problema público; **la coherencia y coordinación**, que implica en qué medida las acciones conjuntas y coordinadas realizadas por los actores se alinean con las políticas propuestas; sobre todo en el aspecto de la implementación; la calidad de la implementación y de la efectiva aplicación; la orientación hacia el interés público, pues toda política está dirigida a satisfacer los interés de la ciudadanía, y la eficiencia; que mide en qué nivel las políticas reflejan una asignación de recursos escasos que asegura elevados retornos sociales (Stein y otros 2006: 17).

Hasta este punto, se ha explicado el significado de política pública, así como se ha expuesto sus características a fin de dar una mayor comprensión de las bases conceptuales de esta investigación.

Por otro lado, Alza (2013) tomando como base Lindblom (1991), explica las fases o ciclos de política pública. Estos se componen de cuatro etapas bien marcadas.

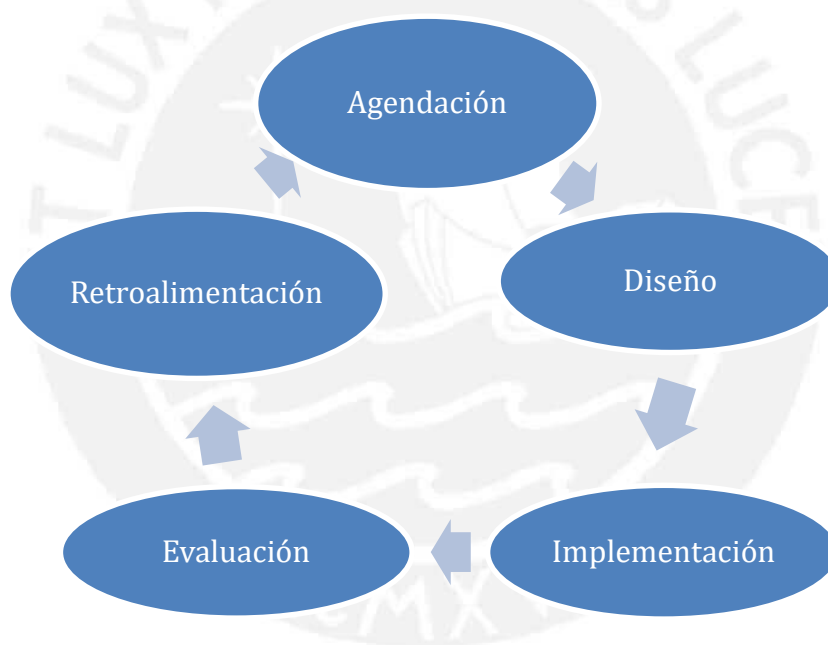
La primera de ellas, es la agendación o establecimiento de la agenda, la cual comprende (...) la identificación de los problemas públicos prioritarios que ameriten la actuación del Estado para resolverlos y mejorar las situaciones de necesidad social, de conflictos, de aspectos económicos, ambientales, entre otros, en el marco de un contexto social, económico, político, etc (...)" . La segunda, es la etapa de diseño, en la cual se establecen las orientaciones básicas que guían el funcionamiento del sistema. En esta fase se plantea como se realizará la política pública, de qué manera se eligen las alternativas de solución y de qué manera se creará valor para el ciudadano. Se define la visión, los objetivos y metas. Para ello, se identifica el problema, y se especifican las alternativas de solución.

La tercera etapa de implementación, consiste en "poner en marcha los procesos y actividades planificadas, utilizando, para ello, los recursos y dispositivos organizativos previstos. En esta función se desarrolla la gestión de operaciones, es decir, la producción de los bienes y servicios a ser entregados a los ciudadanos (...),

lo que supone realizar actividades productivas y actividades que regulen el funcionamiento adecuado del proceso productivo (control de gestión). La cuarta etapa, es de evaluación, que permite apreciar el valor público generado y contrastar los resultados e impactos logrados con los objetivos propuestos, buscando retroalimentar el desempeño futuro de las demás funciones gerenciales (...). En otras palabras, estamos verificando y valorando si lo que diseñamos fue implementado y si lo implementado ha logrado los efectos esperados (metas, productos, resultados, impactos) (Alza 2013).

En el siguiente gráfico se observa el ciclo de las políticas públicas que involucra las cuatro etapas antes descritas:

**Gráfico 1: Ciclo de las Políticas Públicas**



**FUENTE:** Elaboración Propia en base a Alza 2013: “Del ciclo de políticas a las funciones gerenciales”. Valor Público.

## 1.2 El proceso de implementación

En cuanto a la implementación, que es materia de este trabajo debe señalarse que, también incluye “(...) mecanismos de control permanente conocido como monitoreo o control de gestión, a fin que



se puedan dar los ajustes necesarios para el cumplimiento de la política según lo diseñado. Este proceso nos permite visualizar los avances y nudos que se presentan, tal vez por las limitaciones del personal o los recursos logísticos. Una supervisión constante busca maximizar los recursos y la efectividad de la política” (Alza 2013)

Al respecto si bien la etapa de agendación y diseño son importantes e implican el surgimiento de la política pública, la implementación se constituye en un verdadero reto, toda vez que se “pone a prueba” las habilidades técnicas y políticas, de los actores públicos. En esa línea factores como, la confluencia de actores en escenarios cambiantes pueden afectar la ejecución de las políticas. En este punto, se considera lo siguiente:

(...) si bien existen dificultades para diseñar una reforma, ello puede complejizarse con el proceso de implementación y ejecución de la misma, debido a que se pueden presentar mayores riesgos que modifiquen las decisiones que la originaron; por tanto, conciben dicho proceso como una etapa dinámica en el que los diversos actores negocian permanentemente como respuesta a los escenarios cambiantes de la implementación. Así, consideran que los actores deben promover estrategias o arreglos ante las posibles reacciones que se generen como parte del desarrollo de la política (citado en Ugarte y Matos 2015: 11).

En ese sentido, según Cortázar, el proceso de implementación a diferencia de los procesos de diseño y evaluación no han sido considerados de mayor interés y relevancia, tanto por la academia como por los gerentes públicos y sociales. Dicho autor argumenta que esto se explica porque normalmente se entiende que: “(...) la implementación consiste básicamente en la “aplicación” de un diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado (...)” (Cortázar 2007: 1).

Entonces, desde ese punto de vista, se producen dos tipos de problemas recurrentes: “(...) la implementación no se “ajusta” a lo establecido y pautado en el diseño o- cuando la anterior no es respuesta suficiente– en el diseño no se han previsto situaciones, factores o procesos que entonces deberán tenerse en cuenta en un esfuerzo de rediseño (...)” (Cortázar 2007: 1).

Continuando con lo expuesto por Cortázar, este hace referencia a Pressman y Wildavsky (1998), para los cuales los problemas de implementación no se justifican en desacuerdos o conflictos sobre los valores objetivos o metodologías de las políticas públicas, sino en lo siguiente: “(...) la mayor parte de los problemas responden a la complejidad que tienen las rutinas, actividades e interacciones que solemos considerar ordinarias y por lo tanto poco importantes (...). En ese mismo

sentido, dichos autores señalan: [el subrayado es nuestro] (...) “El hecho de no reconocer que estas circunstancias, por demás sumamente comunes, presentan serios obstáculos a la implementación inhibe el aprendizaje. Alguien que vaya siempre en busca de circunstancias insólitas y acontecimientos dramáticos no puede apreciar lo difícil que es hacer que acontezca lo ordinario”<sup>1</sup> (Citado en Cortázar 2007: 2).

Entonces, el proceso de implementación como se ha fundamentado, puede convertirse en una oportunidad para desarrollar un potencial estratégico que permita a los gerentes públicos mostrar sus habilidades y estrategias como respuesta a las situaciones cambiantes en el camino de “aterrizar” una política que previamente ha sido diseñada, tal vez teniendo como base una norma, sobre todo cuando dicha política contempla una reforma gubernamental clave para contribuir con el dinamismo del aparato estatal.

Es pues conforme a lo desarrollado por Cortázar, importante la implementación como oportunidad para lograr dos cosas: primero, añadir valor a las políticas públicas, y segundo, la interacción estratégica entre actores que poseen distintos valores, visiones e intereses. En el primer caso, en cuanto la creación del valor público, “(...) El aprovechamiento de (...) oportunidades dependerá de la capacidad que los gerentes y otros actores involucrados tengan para identificarlas dentro del flujo de acontecimientos en que se ve inmersa la organización y sacar partido de ellas (...); dependerá de sus capacidades para *pensar y actuar* estratégicamente durante la implementación (...)” (Cortázar 2007: 7-8).

Respecto a la importancia de la interacción estratégica entre actores, con puntos de vista distintos, esta se centra en que: “(...) los ciudadanos perciben y experimentan las políticas públicas fundamentalmente a través de lo que los operadores piensan y hacen: “Las decisiones de los burócratas de nivel de la calle, las rutinas que ellos establecen y los mecanismos que inventan para

---

<sup>1</sup> En el texto original de Pressman y Wildavsky (1998), , pág 52-53.

enfrentar la incertidumbre y las presiones de su trabajo, *se convierten* efectivamente en las políticas públicas que ellos ejecutan”<sup>2</sup> (citado en Cortázar 2007: 9).

Por último, como se ha explicado en estas páginas la implementación se convierte en un proceso ideal sobre el cual se pone a prueba las funciones estratégicas de los agentes administrativos y/o públicos a fin de poder determinar efectivamente si se han aplicado correctamente las decisiones del Gobierno (ejecutivo) y/o congreso (legislativo) en la consecución de la política elegida. Si bien no se considera una etapa para realizar los ajustes pertinentes, que pueden haberse realizado previamente, sí se tiene en cuenta a la implementación como una plataforma donde confluyen diversos actores y existe una variabilidad de decisiones en la marcha de la política pública.

### 1.3 La Coordinación interinstitucional

En primer lugar, la coordinación interinstitucional se define como: “la actividad conjunta en la que participan dos o más agencias a fin de incrementar valor público a través del trabajo conjunto, en vez de actuar por separado” (Bardach 1998: 8).

Por ello, es necesario explicar porque la coordinación resulta necesaria; es decir, bajo que fundamentos se explica la necesidad de coordinar. Ante ello, la respuesta se resume en tres razones: a) Para hacer frente a los problemas con múltiples e interrelacionadas causas, b) Para generar economías de escala y c) Para reducir la fragmentación de políticas (Serrano 2003: 1)

Sin embargo, si bien existen ventajas en cuanto a la coordinación, como ya se ha nombrado, por otro lado, es importante considerar los obstáculos que supone la coordinación, estos son:

- Las organizaciones quieren mantener su autonomía e independencia
- Las metas organizacionales son diferentes entre los organismos colaboradores.
- Los procedimientos organizacionales son difíciles de sincronizar.
- Los gerentes intentan minimizar la incertidumbre de sus ambientes, pero no les importa tanto en minimizar la incertidumbre para otros. (Serrano 2003: 2)

---

<sup>2</sup> Hace referencia al trabajo de Lipsky (1980)

Asimismo, existen incentivos para coordinar, entre ellos destacan la ventaja política, según la cual “los administradores públicos tratan de acumular ventajas políticas para ellos mismos, para sus propósitos y para sus organizaciones. Las relaciones con otras organizaciones ofrecen un vehículo para dicha acumulación (...)” (Citado en Serrano 2003: 9)

Otro incentivo es el Valor profesional, en el que “algunas agencias tal vez cooperen con otras porque sus miembros creen que la cooperación es deseable (...), por ejemplo, esto hará que las agencias trabajen juntas hacia los mismos fines o que dicha cooperación mejore los servicios que dan (...)” (Serrano 2003: 9).

El tercer incentivo es la Incierta reducción; según el cual, “(...) Los proponentes de la teoría del recurso dependiente argumentan que *las organizaciones luchan por reducir su dependencia y su incertidumbre de actores individuales* [la cursiva es nuestra]. En este punto, la cooperación ocurrirá cuando esta ayude a las agencias a reducir su incertidumbre, que proviene por su dependencia al entorno (...)”. (Serrano 2003: 9).

El último incentivo es el Mandato legal, o cooperación; este se da por mandato de la ley, que ordena a las agencias a hacerlo, esto es rara vez suficiente para generar coordinación, más aún en países donde las leyes son muy débiles (Serrano 2003: 9).

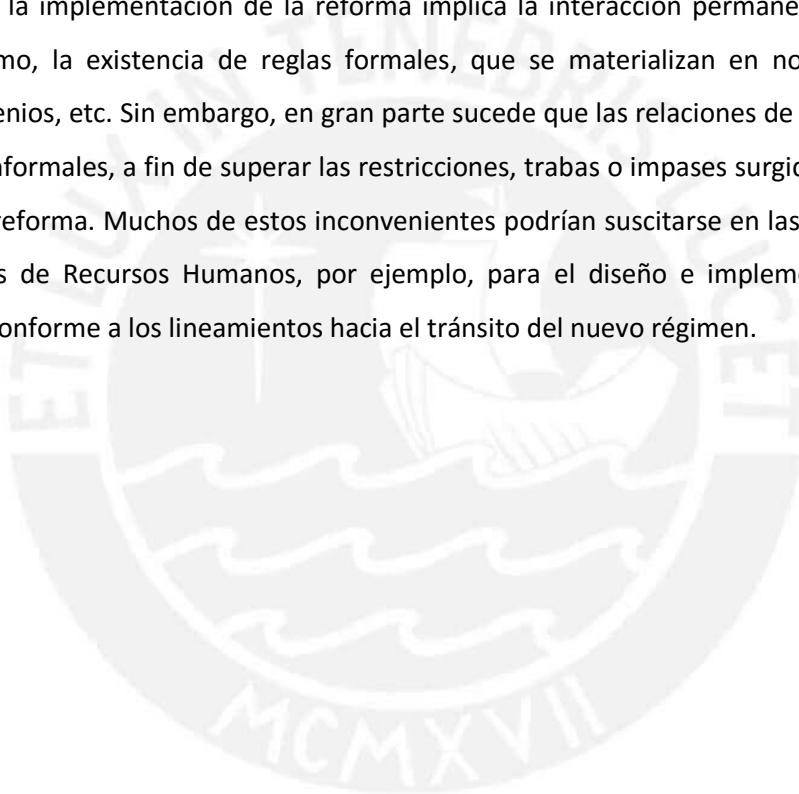
De esta manera, se ha descrito los principales aspectos que engloba la coordinación y que se debe tener en cuenta en el proceso de implementación de políticas públicas.

Otro aspecto resaltante es que para cimentar niveles elevados de destreza en la gestión pública se necesita el componente burocrático, que consiste en: (...) reglas de juego (instituciones) formales e informales que sirvan para fomentar la coordinación y/o cooperación entre los colectivos de agentes estatales (políticos, expertos y administrativos de carrera) y los distintos sectores que componen la sociedad, en especial aquellos con menores recursos de organización y voz para expresar sus necesidades (Repetto 2000: 3).

Es importante acotar que en el ámbito de la gestión pública, sobresale el enfoque basado en las instituciones, en las cuales confluyen reglas de juego y una diversidad de actores estatales, que

según Fabián Repetto, tienen capacidades potenciales comunes como las de negociación, de interpretación del contexto, de representación, y a su vez una característica importante, *el atributo de la autoridad*. En este punto, resalta el tema de la “(...) intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios; los empleados públicos suponen contactos continuos e intercambios de información y de puntos de vista (...)”; por lo tanto, importa que una de sus preocupaciones sea “conseguir que los asuntos salgan adelante, propósito que se alcanza mediante diversos mecanismos informales, prácticos y orientados a fines concretos, transcurridos en el marco formal y legal en que se desenvuelven los actores.”(Jaramillo 2010: 190).

En ese sentido, la implementación de la reforma implica la interacción permanente de diversos actores, así como, la existencia de reglas formales, que se materializan en normas jurídicas,, acuerdos, convenios, etc. Sin embargo, en gran parte sucede que las relaciones de coordinación se aplican reglas informales, a fin de superar las restricciones, trabas o impases surgidos con el fin de avanzar con la reforma. Muchos de estos inconvenientes podrían suscitarse en las coordinaciones con las Oficinas de Recursos Humanos, por ejemplo, para el diseño e implementación de las herramientas, conforme a los lineamientos hacia el tránsito del nuevo régimen.



## Capítulo 2: Estado de la Cuestión

Con la reciente promulgación de la Ley del Servicio Civil, Ley 30057, publicada en julio de 2013, se emprende la reforma del servicio civil; al respecto, después de treinta años en los que no se ha contado con un verdadero sistema de servicio civil, esta ley pretende introducir avances importantes como la gestión de recursos humanos, la meritocracia y el camino hacia la profesionalización del servicio civil, a fin de satisfacer los intereses del ciudadano.

Si bien el proceso de implementación está aun en marcha, con el tránsito hacia el nuevo régimen de la ley, por lo que se advierte que es escaso encontrar en la literatura documentos que hagan referencia al proceso de implementación del servicio civil peruano; sin embargo, si existen artículos y/o investigaciones realizadas sobre el servicio civil en general. Por ello, en esta sección se describirá los principales estudios comparativos internacionales y artículos nacionales que aportan sobre el servicio civil. Se detallará cada uno a fin de explicar qué se ha escrito sobre la nueva reforma del servicio civil y se explicará si contribuyen con nuestro tema de investigación.

### **2.1 Estudios de diagnóstico de los servicios civiles de América Latina**

Se han desarrollado diversos estudios enfocados en el desarrollo de los servicios civiles de América Latina. En primer lugar, destacan los estudios de diagnóstico de los servicios civiles que realiza el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales se basan en la metodología elaborada por Francisco Longo, sobre el Marco Analítico para el Diagnóstico de los sistemas de Servicio Civil, y en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, suscrita por 22 países de América Latina, en el año 2003.

Por lo tanto, el BID se encarga de realizar investigaciones y estudios que conformaban gran parte de la literatura hallada en temas de servicio civil y gestión de recursos humanos. Cada estudio que se realiza constituye una aproximación real al estado de los servicios civiles de América Latina.

En esa línea, por solicitud de SERVIR, a fin de que la autora actualice el diagnóstico anterior del 2014, con los cambios y avances a raíz de la aprobación de la ley del servicio civil y reglamento, se publica el “El Diagnóstico Institucional del Servicio Civil de América Latina: Perú para el año 2015” En este



diagnóstico, sobresalen los aspectos positivos de contar, después de tres intentos de reforma de servicio civil, con una norma con peso propio; en ese sentido, la ley del servicio civil, surgió en medio de un consenso generalizado y con voluntad política para transformar la administración pública. Un punto importante, que Iacoviello valora es que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) fue un actor preponderante en la dación de la norma, pues el proyecto de ley nació del poder ejecutivo y fue el mismo presidente Ollanta Humala quien apoyo la reforma.

Como recomendaciones, la autora señala cuatro puntos importantes: primero que SERVIR concentre sus estrategias y esfuerzos en avanzar lo más posible en el proceso de tránsito de las entidades al régimen de la ley del servicio civil. Segundo, que SERVIR se comprometa en fortalecer las funciones y competencias de las unidades de recursos humanos a fin de lograr una implementación las herramientas y metodologías (directivas) que se han desarrollado. En este sentido, si bien los subsistemas de planificación, organización del trabajo y gestión de las compensaciones, recaía en el ente rector; los aspectos de los concursos de ingreso, la gestión de la progresión de la carrera y la gestión del rendimiento; están en manos de las instituciones, por lo que existe la llamada “discrecionalidad”, lo cual desdibuja el principio orientador de la meritocracia en la progresión de la carrera. Como tercera recomendación, se sostiene que se debe instaurar un sistema de información que maneje toda la información cuantitativa y cualitativa necesaria para monitorear los avances y desafíos que vaya enfrentando el proceso de implementación de la reforma, y por último, lo más importante que SERVIR debe llevar a cabo es la generación de alianzas no sólo con el MEF, sino también con la Secretaría de Gestión Pública de la PCM y actores externos como sindicatos, etc; todo esto a fin de que se mantenga en la agenda pública la reforma del servicio civil (Iacoviello 2015)

Se debe precisar que en cuanto a los demás países de América Latina se han realizado los más recientes diagnósticos:

“Diagnóstico Institucional del Servicio Civil de América Latina: Ecuador del 2014” (Iacoviello); “El Diagnóstico Institucional del Servicio Civil de América Latina: Brasil” y “El Diagnóstico Institucional del Servicio Civil de América Latina: Chile”, ambos publicados en septiembre de 2014 (Llano); los diagnósticos para los países de Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, y Panamá. Sus recientes publicaciones son del año 2014, realizados por Strazza, especialista en temas de empleo público y

gestión de programas sociales. Así como, los diagnósticos de los servicios civiles de El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, y Uruguay al año 2014, elaborados por Iturburu (especialista en administración pública y desarrollo local).

Asimismo, este equipo de expertos ha desarrollado los siguientes Informes sobre la situación de los servicios civiles de América Latina:

**Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina (BID-DRP 2006).** Dirigido por Koldo Echebarría. Se elaboró un compendio de los diagnósticos de 18 países latinoamericanos (entre ellos el Perú) entre abril de 2002 y diciembre de 2004., realizados a partir del marco metodológico propuesto por Longo. Esta publicación muestra básicamente un análisis comparado, que permite al lector conocer las diversas realidades del servicio civil en América Latina.

**Informe Barómetro sobre profesionalización del empleo público en Centro América y República Dominicana (AECID-FLACSO-SICA 2009).** Dirigido por Longo, Iacoviello y Zuvianic. Este informe presenta los resultados de diagnóstico institucional realizado entre octubre 2008 y marzo de 2009. Se evaluó en base a la metodología planteada por Longo el grado de profesionalización alcanzado por los Servicios Civiles de siete países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

**Segundo Barómetro (AECID-FLACSO 2012).** Llevado a cabo por Francisco Longo y Mercedes Iacoviello. Se ha analizado la región de Centroamérica y República Dominicana durante el período desde febrero 2008 hasta febrero de 2012. Este informe consiste en presentar y analizar los resultados del trabajo de diagnóstico Centroamérica y República Dominicana, al igual que el anterior, para determinar el grado de profesionalización alcanzado por los servicios civiles de siete países: Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

**Al Servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013).** Este libro de publicación reciente (2014), contiene a los principales expertos en materia de modernización del estado y servicio civil. Este estudio tiene como objetivo presentar una comparación de la evolución de los servicios civiles de América Latina en los últimos 10 años, para ello utiliza la metodología planteada por Longo. Así como, también pretende mostrar los aprendizajes que se han ido obteniendo de la implementación de los servicios civiles en



determinados países. Por último, busca plantear una agenda para el futuro, sobre posibles reformas en materia de modernización del estado, en cuanto a servicio civil se refiere.

En primer lugar, se destaca en el primer capítulo, “El fortalecimiento del servicio civil como pilar de las instituciones del sector público”, desarrollado por los expertos Cortázar, La Fuente y Sanginés. En esta sección, se justifica la importancia de contar con un servicio civil profesionalizado toda vez que está comprobado, que esto llevaría a un crecimiento económico y contribuiría con la reducción de los niveles de corrupción y pobreza. Asimismo, dichos autores refieren que el servicio civil emplea una parte importante de la fuerza laboral en América Latina y que consume una parte importante de los recursos de la región. Por ejemplo, en países como Ecuador, Nicaragua y Paraguay, han incrementado de forma considerable su nivel de gasto en la masa salarial como porcentaje del PIB en la última década. Otros, como Bolivia, Colombia, Honduras, México, Perú y Panamá, lo han disminuido. Como punto final, se rescata las implicancias que tiene el fortalecer un servicio civil y su impacto en el crecimiento económico, la corrupción, los niveles de pobreza, el gasto salarial, el diseño e implementación de políticas públicas.

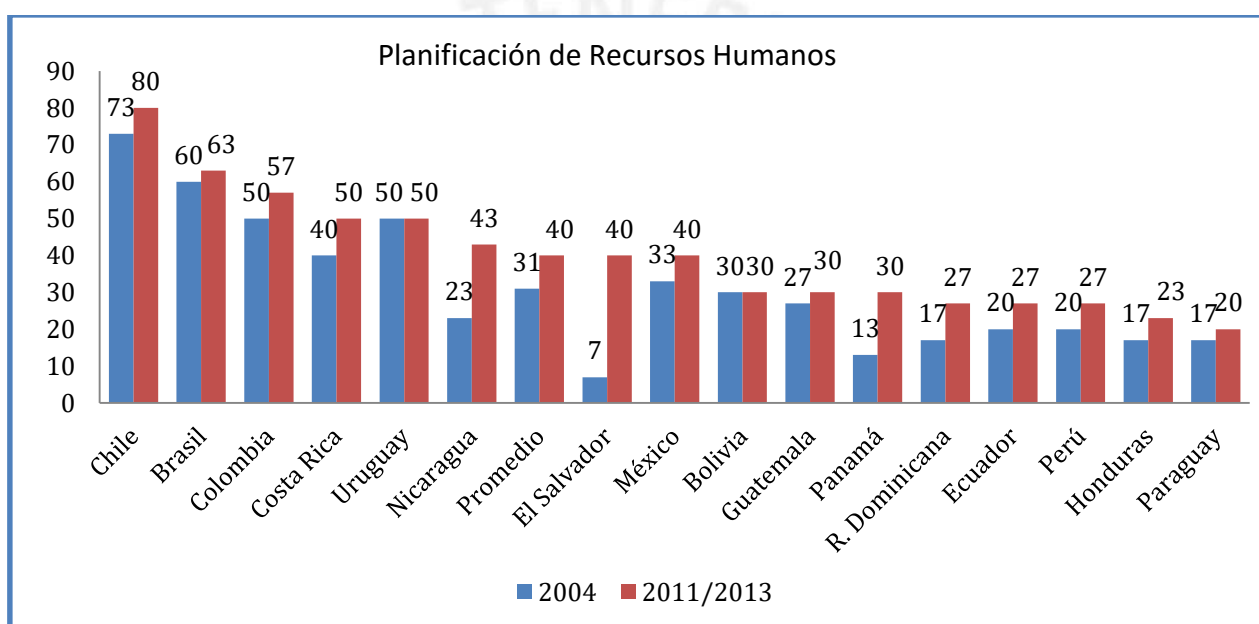
En el segundo capítulo, elaborado por Iacoviello y Strazza, se realiza un análisis comparado de los diagnósticos de los servicios civiles de América latina. Esta sección, es una recopilación de las principales investigaciones que se han elaborado, en base a la metodología propuesta por Longo. Por ello, se describen los resultados por cada subsistema, así se tiene lo siguiente:

**Planificación de Recursos Humanos:** En general, este subsistema todavía está pendiente de evolución. El resultado se divide en tres niveles: 2 países presentan un nivel alto, estos son Brasil y Chile, ambos coinciden en tener áreas técnicamente consistentes, ya que cuentan con documentos técnico-normativos, o estratégicos, sobre los procedimientos u objetivos respecto a la reforma del servicio civil. Por ejemplo: el Plan Plurianual de Brasil y el Programa de Mejoramiento de la Gestión de Chile. Así como, cuentan con sistemas de información actualizados para tomar decisiones, sobresalen el Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (SIAPER) y el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE II) en Chile y, en menor grado, el Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SIAPE) en Brasil. Por último, se destaca la coordinación de la entidad rectora con las oficinas de recursos humanos de las

entidades, esto es muy importante, pues estas oficinas intervienen en la planificación implementando lo que la agencia rectora o el área central establece.

En cuanto al nivel medio, se encuentran los países de República Dominicana, El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Ecuador, Perú, Colombia, México, Bolivia y Uruguay. Estos países principalmente, se caracterizan por tener sobre todo una nula o escasa coordinación entre la entidad rectora y las áreas u oficinas de recursos humanos de las entidades. En cuanto al nivel bajo, están los países de Honduras y Paraguay, aquí se ha reportado gran debilidad de la planificación, pues no tienen instrumentos básicos de implementación. Como se observa en el siguiente gráfico:

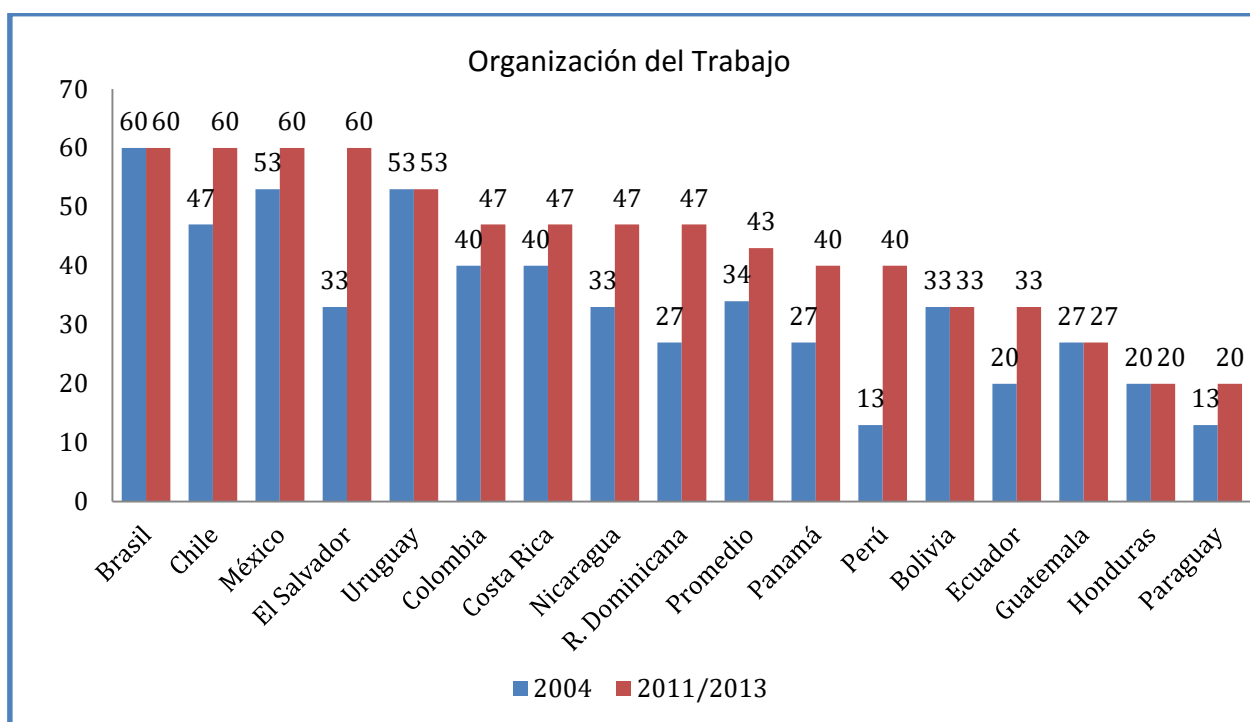
**Gráfico 2**



FUENTE: Elaboración Propia en base a BID 2014: 29.

**Organización del trabajo:** En este subsistema se reportan que casi todos los países bajo análisis mejoraron su rendimiento como Chile, México, El Salvador, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, Panamá, Perú, Ecuador y Paraguay, y un tercio aproximadamente se mantuvo en la misma posición que en el 2004 (Brasil, Uruguay, Bolivia, Guatemala y Honduras). Los países que se encuentran en un nivel alto se caracterizan por tener adecuados instrumentos de clasificación de puestos y perfiles, así como, realizan una inclusión progresiva de las competencias en los manuales, y aplican las herramientas en los procesos de selección. Como se observa en el siguiente gráfico:

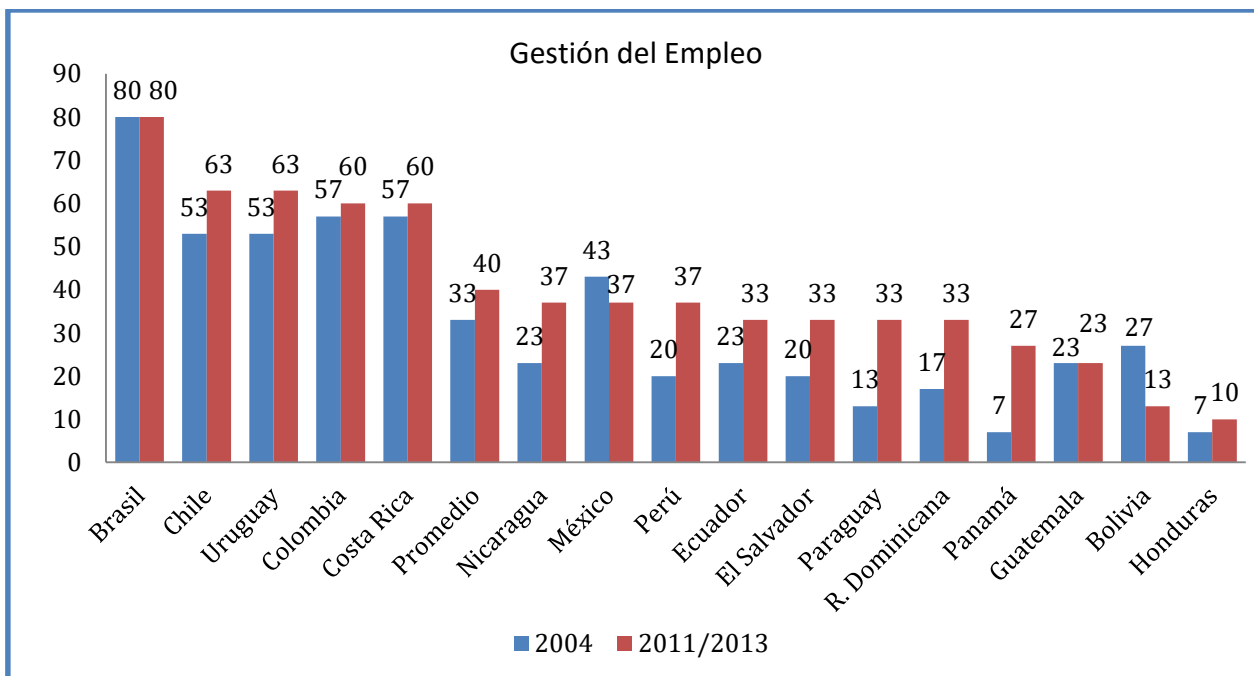
Gráfico 3



FUENTE: Elaboración Propia en base a BID 2014: 31

**Gestión del empleo:** en este subsistema se registra una tendencia al alza de la empleabilidad en gran parte de los países evaluados como los siguientes: Chile, Uruguay, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Perú, Ecuador, El Salvador, Paraguay, República Dominicana, Panamá y Honduras. A diferencia, en Brasil y Guatemala el valor se ha mantenido constante y solo en México y Bolivia se han reportado debilidades. Esto se debe a que la meritocracia, principio básico que debe estar presente en todos los servicios civiles, ha estado ausente, es decir a primado más la discrecionalidad, y esto es punto muy urgente de superar. Como se observa en el siguiente gráfico:

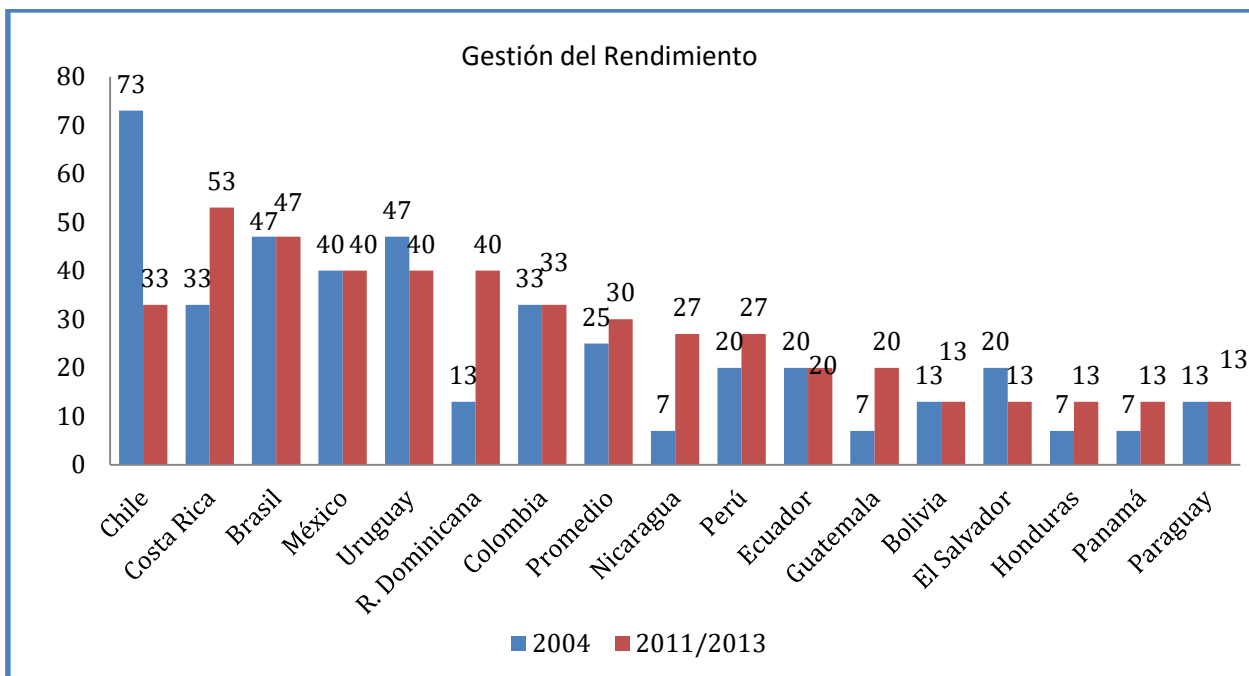
Gráfico 4



FUENTE: Elaboración Propia en base a BID 2014: 33

**Gestión del rendimiento:** este subsistema es uno de los menos avanzados. Sólo se registró a Chile con 73 puntos, por lo que se infiere que este país tiene la función pública más desarrollada, pues cuenta con una evaluación para altos funcionarios públicos y con un modelo de gestión estratégica de evaluación de desempeño. En cuanto, a los demás países, se han registrado mejoras como Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua, Perú, Guatemala, Honduras y Panamá. Asimismo, fueron constantes los países de Brasil, México, Colombia, Ecuador, Bolivia y Paraguay. Los que registraron puntajes menores fueron Uruguay y El Salvador. Como se observa en el siguiente gráfico:

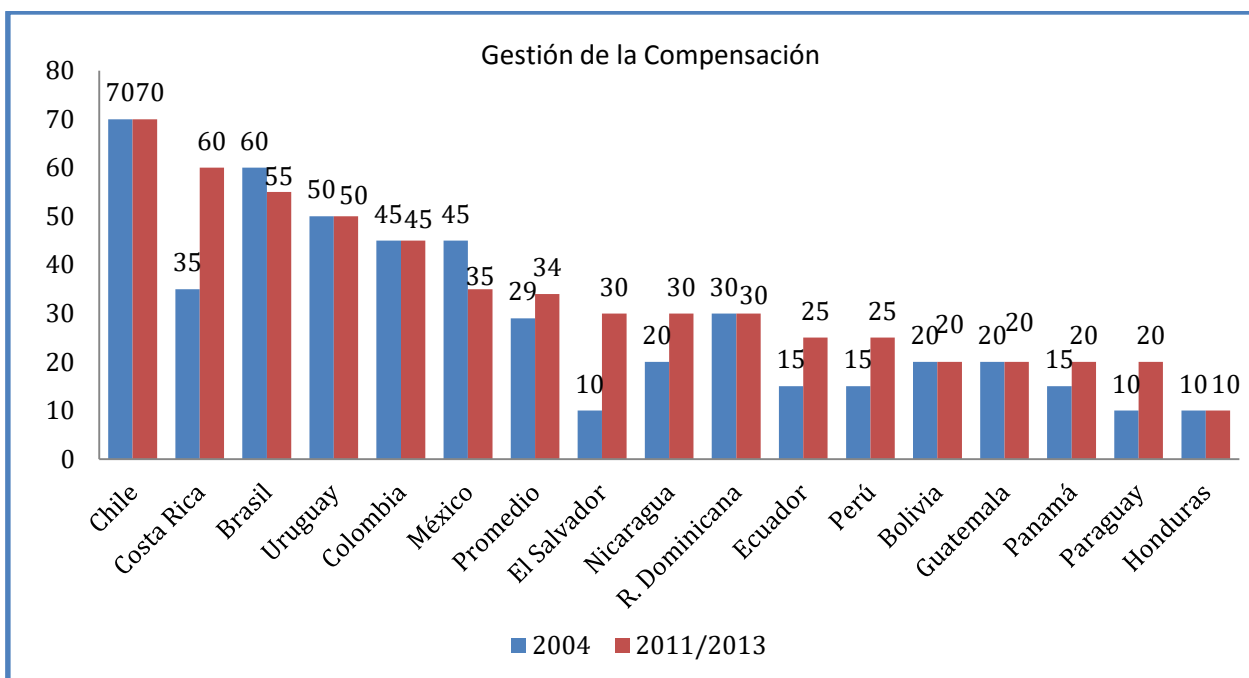
Gráfico 5



FUENTE: Elaboración Propia en base a BID 2014: 35

**Gestión de la compensación:** este subsistema avanzó en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Ecuador, Perú, Panamá y Paraguay; se mantuvo el mismo promedio en Chile, Uruguay, Colombia, República Dominicana, Bolivia, Guatemala y Honduras; sin embargo, en Brasil y México registró una menor puntuación que en 2004. Al respecto, existe aún asimetrías salariales, esto es grave, toda vez que existen distorsiones por ejemplo, en México existen funcionarios públicos que ganan más que sus superiores jerárquicos. Asimismo, en Perú, también la situación requiere esfuerzos; quizás la problemática gira en torno a otros factores trascendentales como la voluntad política, pues es claro que el Poder Ejecutivo y legislativo deben proponer constantemente en agenda el tema salarial y otro factor que resalta es la coordinación entre la autoridad presupuestaria y la entidad rectora de los recursos humanos. Como se observa en el siguiente gráfico:

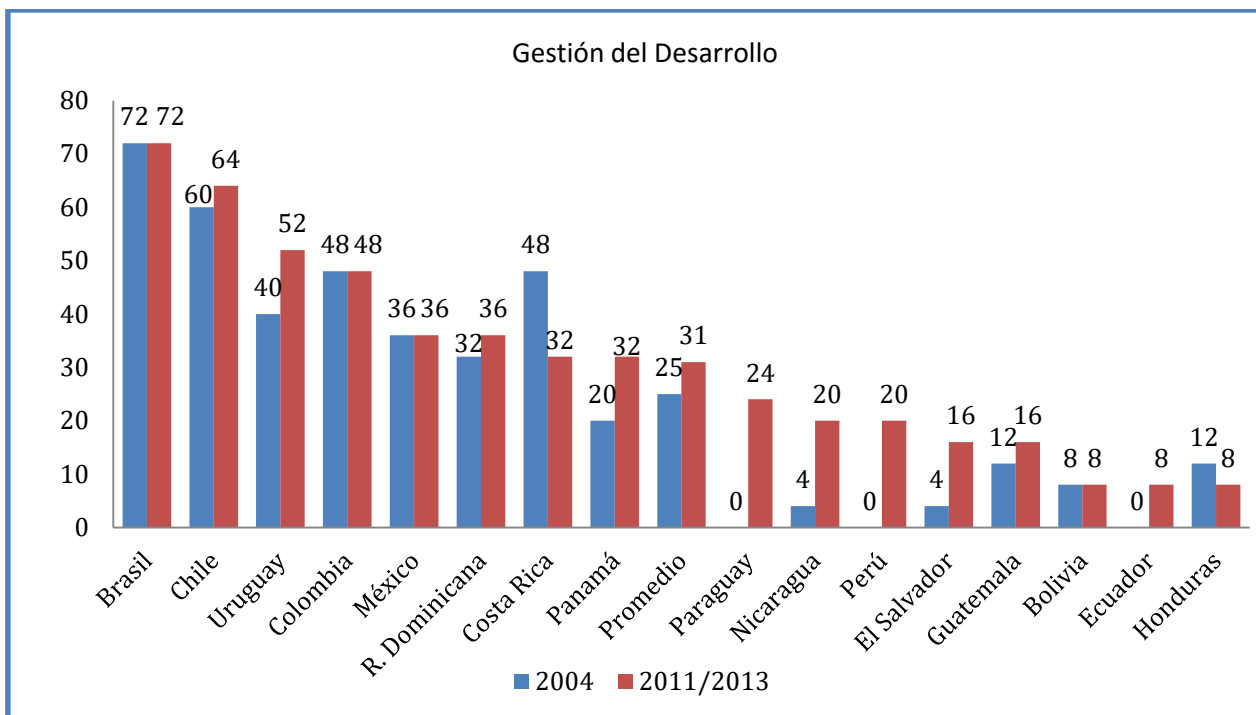
**Gráfico 6**



FUENTE: Elaboración Propia en base a BID 2014: 37

**Gestión del desarrollo:** la Gestión del Desarrollo mejoró en más de la mitad de los países: Chile, Uruguay, República Dominicana, Panamá, Paraguay, Nicaragua, Perú, El Salvador, Guatemala y Ecuador; y se mantuvo en Brasil, Colombia, México y Bolivia; a diferencia de Costa Rica y Honduras, donde se registro un puntaje más bajo. Resaltan Brasil y Chile con 72 y 64 de puntaje, respectivamente. A comparación, Perú tiene un valor de 20, lo cual es bastante bajo. Los países que tienen una puntuación baja carecen de lo siguiente: no tienen un modelo de carrera desarrollado (ya sea abierto o cerrado) y utilizan la discrecionalidad para los ascensos. Como se observa en el siguiente gráfico:

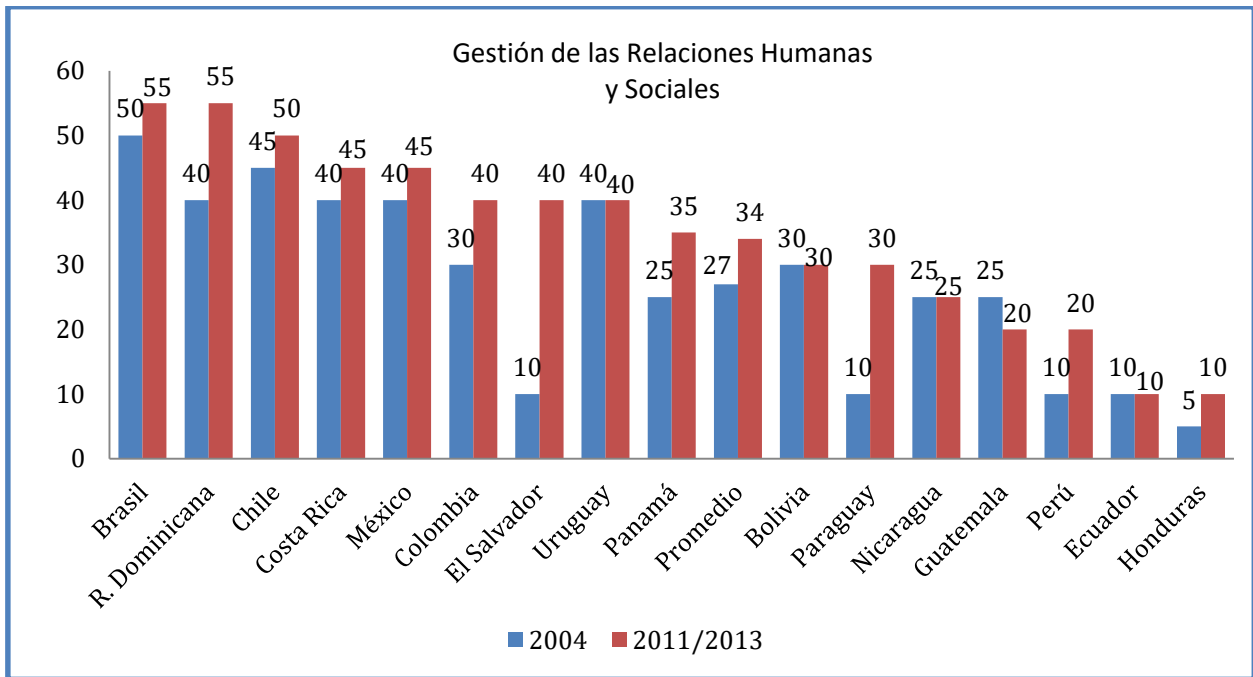
**Gráfico 7**



FUENTE: Elaboración Propia en base a BID 2014: 39

**Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales:** en cuanto a este subsistema, Brasil, República Dominicana y Chile, son los que registran los primeros lugares. Por ejemplo, estos países cuentan con instrumentos como son las mesas de diálogo, las mesas de trabajo y los comités de conciliación. A diferencia, Perú, Ecuador, y Honduras están en los tres últimos puestos, esto se debe a que aún hay deficiencias, una posible explicación es que sus políticas sobre gestión de clima y comunicación estén escasamente implementadas. Como se observa en el siguiente gráfico:

**Gráfico 8**

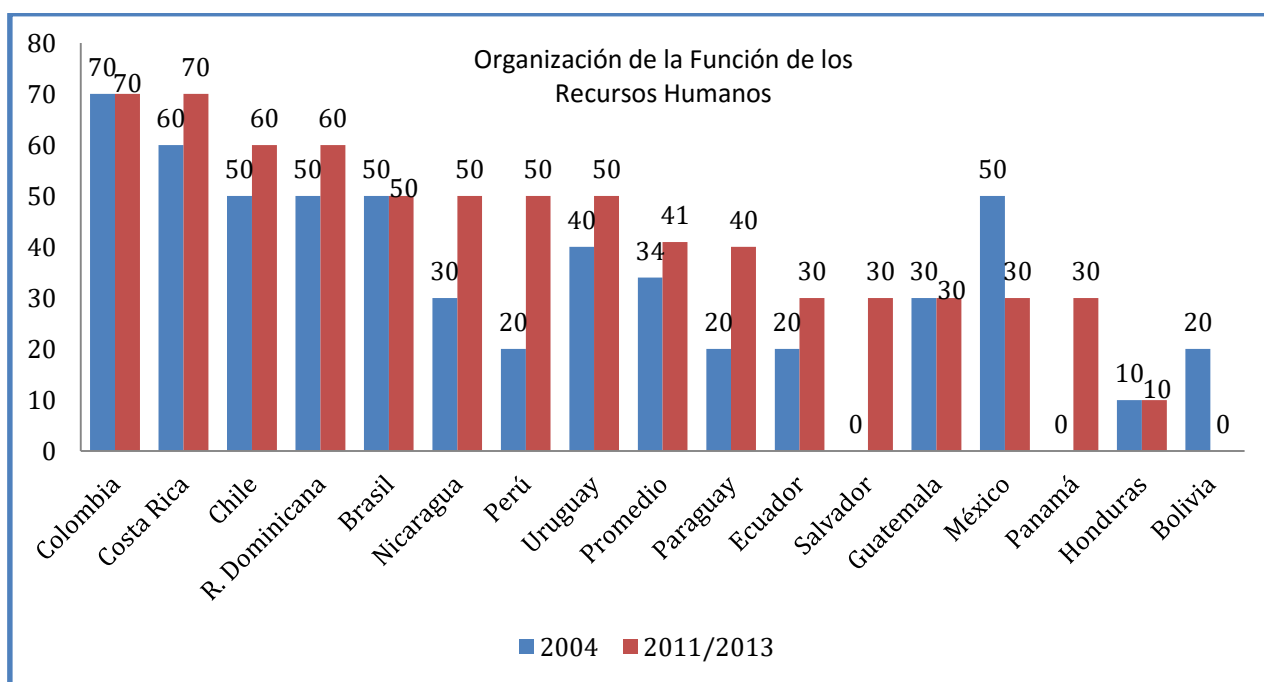


FUENTE: Elaboración Propia en base a BID 2014: 42

**Organización de la función de Recursos Humanos:** a comparación del año 2004, se muestra que gran parte de los países han evolucionado, estos son Costa Rica, Chile, República Dominicana, Nicaragua, Perú, Uruguay, Paraguay, Ecuador, El Salvador y Panamá. En cuanto a, Colombia, Brasil, Guatemala y Honduras, no hubo evolución. Los países con puntaje más bajo son México y Bolivia. Al respecto, los países que han evolucionado se caracterizan por tener una entidad rectora (ER), pero además de ello, se debe tomar atención a cuatro aspectos: primero la política; que es la capacidad de la ER para poner en agenda del gobierno el sistema de gestión de recursos humanos; segundo, la capacidad técnica, que se refiere al establecimiento de de una estrategia en materia de gestión de recursos humanos; es decir, hacia dónde va la política, qué es lo que se quiere lograr; tercero, el aspecto de la coordinación, esto se refiere básicamente a la relación que debe existir entre la ER y las entidades. Si bien para ello, existen canales de comunicación y/o consultas, aún es poco lo avanzado y, en la práctica, lo que se halla es problemas en la coordinación y el uso de canales informales para concretar acuerdos, seguimiento, supervisión de la implementación de la política. Como se observa en el siguiente gráfico :



**Gráfico 9**



FUENTE: Elaboración Propia en base a BID 2014: 43.

En el tercer capítulo del libro, los autores Longo y Echevarría, desarrollan una radiografía de los avances y las oportunidades de mejora del servicio civil de América Latina. Básicamente, estos autores concluyen que las diferencias en los 16 países evaluados son bastante marcadas; sin embargo, es innegable la evolución desde el año 2004. Asimismo, estos autores reconocen que los subsistemas que tienen menor avance son la gestión del rendimiento, compensación y desarrollo. Esto se debe a que dichos subsistemas se relacionan con políticas y prácticas de RR.HH. que se conectan a su vez con el índice de la Capacidad Funcional (gestión del talento, el compromiso y el desempeño).

El cuarto capítulo del libro, establece, principalmente, las estrategias para avanzar en la modernización del servicio civil en América Latina, los autores de este artículo; Cortázar, La Fuente y Schuster. En este punto, sostienen lo siguiente: Una de las estrategias para que la reforma tenga éxito se centra en la cooperación permanente que debe haber entre la entidad rectora del servicio civil y las instituciones fiscales. Por ello, recomiendan necesariamente articular estrategias con la entidad encargada de elaborar el presupuesto. Asimismo, otro aspecto interesante que mencionan dichos especialistas, se centra en fortalecer la capacidad técnica para la reforma tanto para las

entidades rectoras, como para las oficinas de recursos humanos. En otro punto, se hace hincapié en el diseño de reformas graduales; es decir, que se debe tener en cuenta cuales son las posibilidades, así como, las limitaciones ya sean técnicas o políticas, para implementar las reformas en un contexto determinado. Además, se precisa que se debe optar por perfeccionar las prácticas en materia de recursos humanos y no tan solo centrarse en el marco normativo, toda vez que es necesario instaurar la tendencia a la gestión del empleo, gestión de las compensaciones, etc.

En el quinto capítulo del libro, desarrollado por los autores Cortázar, La Fuente, Longo y Schuster, se expone la agenda al futuro, sobre las estrategias y tarea clave para mejorar el servicio civil en América Latina. Al respecto, se muestra el siguiente cuadro:

**Cuadro 1: La agenda a futuro: 10 tareas clave para mejorar el servicio civil en América Latina y seis lecciones sobre estrategias para lograrlo**

10 tareas claves	Estrategias para lograrlo
<p>Reducir la dependencia excesiva en medidas genéricas de mérito e introducir mayor flexibilidad en la gestión de recursos humanos (GRH). Reducir el énfasis en procedimientos uniformes y centralizados para toda la administración y permitirle a las instituciones tomar medidas para atraer, contratar, motivar y retener al personal adecuado para sus necesidades.</p> <p>Introducir gradualmente características de sistemas de empleo para algunos sectores o puestos, de forma selectiva, complementando los sistemas de carrera vigentes.</p> <p>Profesionalizar el segmento directivo.</p> <p>Institucionalizar los sistemas de gestión e información.</p> <p>Implantar la gestión por competencias, pero rehuendo los diseños de laboratorio.</p> <p>Avanzar en la Gestión del Rendimiento con una visión estratégica y una alta dosis de realismo.</p> <p>Mejorar la Gestión de la Compensación para atraer, motivar y retener al Personal</p> <p>Mejorar la Gestión de la Compensación para la contención de la masa salarial.</p> <p>Fomentar la captación y retención de talento joven para el sector público.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover la cooperación entre la entidad rectora del servicio civil y las instituciones fiscales, y construir coaliciones amplias dentro del Poder Ejecutivo en favor de la reforma.</li> <li>2. Diseñar reformas graduales que tomen en cuenta las posibilidades y limitaciones técnicas y políticas existentes en cada contexto nacional.</li> <li>3. Priorizar la mejora efectiva de las prácticas de GRH y no solo el perfeccionamiento del marco normativo.</li> <li>4. Fomentar la capacidad técnica para la reforma, tanto en la entidad rectora a nivel central como en las unidades de recursos humanos de las instituciones sectoriales.</li> <li>5. Procurar aumentar los incentivos políticos pro reforma.</li> <li>6. Promover el aprendizaje mediante el ajuste continuo de las medidas de reforma.</li> </ol>

FUENTE: Elaboración propia en base al documento Al servicio al ciudadano: “Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina” (BID 2014: 121).

Hasta este punto, queda claro que los estudios citados abarcan un análisis comparado de los servicios civiles; es preciso reiterar que dichos estudios están estructurados en base a una

metodología definida, es decir análisis de subsistemas e índices y las conclusiones realizadas por el analista. La utilidad que reportan es básicamente visualizar el avance o retroceso del Perú frente al resto de países de América Latina, y tomar las medidas necesarias para mejorar en la implementación del servicio civil. Si bien de los autores citados, en cuanto al subsistema de organización de la función de recursos humanos, hay una breve mención sobre la importancia de la coordinación de la entidad rectora con las demás entidades, así como, se señala que de los países analizados gran parte de ellos tiene aún deficiencias en dicho aspecto, no se profundiza más sobre el tema, es decir, hay referencias a la coordinación como elemento importante en la implementación de las políticas en recursos humanos, pero no hay mayor desarrollo sobre cuáles serían los mecanismos y estrategias con las que podría afrontarse el proceso de coordinación con las oficinas de recursos humanos de las entidades, así como tampoco, hay un análisis de los factores internos que podrían generar dificultades en cuanto a la colaboración de las entidades para el éxito de las relaciones de coordinación interinstitucional, punto importante para este trabajo de investigación.

## **2.2 Estudios sobre la reforma del servicio civil peruano**

En esta sección se busca describir los autores más destacados que han escrito sobre el servicio civil peruano.

En primer lugar, destaca la siguiente publicación: **“Análisis de los Stakeholders respecto a la reforma del servicio civil”**. Las autoras parten de la idea central que reformas, como la reforma del servicio civil se basan en dos aspectos claves: coordinación y colaboración. En esa línea, su artículo, hace referencia a los retos o trabas en la implementación de cualquier reforma; de esta manera, se describe el escenario de la arena burocrática. En ella, se encuentran los actores en medio de la implementación de la política. En este punto, existen ciertas dificultades y resistencias. Por ejemplo, el reporte de los beneficios que se obtengan con la implementación de la reforma, ya que se debe considerar que los resultados son de largo plazo, por lo que si no se visibilizan los réditos al corto plazo, esto puede generar resistencias en el aparato burocrático. Otro punto, aunque relacionado con lo anterior, es la larga duración, esto se explica porque mientras más dure la implementación, más se demanda la capacidad para poder aplicar determinada reforma. A su vez, esto está ligado con los recursos técnicos que se necesiten, ya que una reforma no sólo se sostiene por los recursos

económicos, sino pues son necesarias las estrategias adecuadas que demuestren las habilidades en el conocimiento de las políticas para implementar la reforma (citado en Ugarte y Matos 2015: 12).

En segundo lugar, en la publicación **“la Reforma del Servicio Civil en el Perú: la profesionalización del servicio civil”**, se señala como idea central que la actual reforma del servicio civil, no se acaba con establecer simplemente reglas a los recursos humanos del estado para que trabajen adecuadamente, sino que se busca incorporar aspectos claves que logren cambiar la visión de los funcionarios públicos hacia un fin que son los servicios prestados a los ciudadanos. En pocas palabras, la profesionalización del servidor público no debe centrarse sólo en dotar de adecuados instrumentos que ordenen a los recursos humanos, sino que se busca ser eficiente para brindar un servicio de calidad al ciudadano. Sin embargo, si bien se hace referencia a los cambios con la nueva ley, aún existen deficiencias que podrían generar dificultades en la implementación como, por ejemplo, las capacidades con las que cuentan las oficinas de recursos humanos y principalmente, la resistencia al cambio, que es un reto aún con los que se afrontara la reforma (Cortés y Prieto 2015: 13). Asimismo, se realiza una descripción de las fases que deberán pasar las entidades para el tránsito hacia la nueva ley. Pero no se menciona las funciones que deberá asumir la oficina de recursos humanos (ORH), en cuanto a la conformación de las comisiones de tránsito de las entidades, ni se comenta la necesidad de las relaciones de coordinación que deberán tener estas con la SERVIR, como entidad rectora.

En tercer lugar, en el artículo **“Situación actual de las oficinas de recursos humanos”**, en primer término, se realiza un diagnóstico de los RRHH, en base a ello, se tiene que al año 2013, en las ORH de las entidades de gobiernos regionales y nacionales, existen 22.7% funcionarios que se dedican a la gestión de planillas, 17.1% al bienestar social, 16.0 % control de asistencia y 15.1% a la administración de legajos. Según las autoras esto evidencia una realidad, ya que se tiene que las funciones de las oficinas de recursos humanos se centran principalmente en actividades administrativas, más que funciones relacionados con la gestión del personal y del talento humano. Asimismo, otro aspecto, se enfoca en el déficit que tienen las oficinas en cuanto a las capacidades del personal para ejercer la Gestión de los Recursos Humanos y a los factores culturales de la administración pública que afectan el desarrollo de la gestión de los RRHH. Con la ley del servicio civil (LSC), se pretende dar un giro, se asigna funciones a las oficinas, en este caso, se les asigna la responsabilidad de implementar las disposiciones, lineamientos, instrumentos o herramientas de gestión establecidas por SERVIR y por la entidad, esta función prioriza el papel de las ORH como

extensiones de SERVIR como ente rector. Pero para lograr ello, en la actualidad, se está dotando de directivas, manual de puestos tipo, modelos de carrera y lineamientos de aplicación gradual de los procesos de RRHH. Para implementar todo lo mencionado, se están llevando a cabo 15.000 capacitaciones y actividades de sensibilización entre los años 2013 y 2015. Estas se centran en básicamente fortalecer el conocimiento sobre la LSC y el Sistema Administrativo de RRHH y en el entendimiento técnico de sus procesos e instrumentos ( Meza y Martínez 2015: 2-8).

Al respecto, es indudable la importancia de la “renovación” de las ORH en la actual reforma del servicio civil, este artículo, sin duda sirve de punto de partida para entender la complejidad de las ORH, se espera que progresivamente estén aptas para asumir las funciones de tránsito al nuevo régimen, para ello SERVIR tendrá que establecer las relaciones pertinentes con los responsables de recursos humanos de las entidades o instituciones públicas. Sin embargo, de acuerdo al texto aún los esfuerzos recién han comenzando y las ORH deberán empoderarse a largo plazo.

En cuarto lugar, respecto, a la capacidad gerencial de SERVIR para tomar las decisiones en la actual reforma del servicio civil, destaca el siguiente texto **“Gestión directiva para la toma de decisiones”**, aunque este artículo está más enfocado en gerentes públicos, se recogen importantes argumentos respecto a la formulación de estrategias que permiten desarrollar habilidades para la toma de decisiones en la implementación de la ley del servicio civil. Como menciona la autora es necesario tener en cuenta que no todas las organizaciones o entidades tienen el mismo nivel de desarrollo, entonces, si se quiere modernizar la administración va a depender de qué grado o nivel tiene la organización (Citado en Sánchez 2015: 3).

Por lo tanto, se proponen estrategias diferenciadas, que podrían servir de pautas para la toma de decisiones, estas son las siguientes:

- ✓ Deben recibir apoyo institucional para el cambio.
- ✓ Se deben focalizar en el ciudadano.
- ✓ Deben ser de largo plazo.
- ✓ Deben promoverse para mejorar de capacidades y para reconocer tal mejora.
- ✓ Deben incrementar la capacidad de resolver problemas. (Citado en Sánchez 2015: 3).

Estos elementos que se citan, se consideran en el contexto de la actual reforma del servicio civil, por ejemplo, en las relaciones de coordinación entre las ORH de las entidades públicas que están en tránsito hacia el nuevo régimen y SERVIR, se debe partir de la premisa que todas las entidades tienen

una realidad distinta, esto genera aplicar estrategias diferenciadas que permitan acelerar el proceso de toma de decisiones.

En cuarto lugar, el trabajo de Iacoviello y Chudnovsky (2015) titulado **“El Cuerpo de Gerentes Públicos peruano como puerta de entrada para una estrategia de reforma integral del servicio civil”**, se resalta básicamente, la historia y la importancia de contar con un Cuerpo de Gerentes Públicos formado, en sus inicios como un experimento, pero que en la actualidad se incluye en la ley de servicio civil, y que se aplica a todos los directivos. Asimismo, en el artículo **Mérito y flexibilidad en el diseño y la implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú** (2015), se desarrolla extensamente, el mérito como punto inicial de partida de la transformación del servicio civil, y se explica las razones de su contraposición con la discrecionalidad, como indica el autor: “La experiencia de desarrollo de la profesionalización del segmento directivo de manera progresiva mediante un Cuerpo de Gerentes Públicos en el Perú pone de manifiesto la articulación del mérito y flexibilidad, equilibrando ambas nociones en función a las necesidades del gobierno en sus distintos niveles y las expectativas de la ciudadanía”(Corrales 2015: 1).

Asimismo, en el artículo **“La nueva carrera pública en el Perú en el marco de la reforma del servicio civil”**, se hace una breve descripción de las necesidades de la sociedad, que en la actualidad, quieren a su servicio un estado moderno. Por ello, es que hay un cambio de concepción de “empleado público” a “servidor civil”, esta acepción está más acentuada en el ciudadano. Asimismo, las autoras desarrollan un análisis comparativo sobre los modelos de carrera existentes, y resaltan la importancia de la mejora institucional de las entidades de los tres niveles de gobierno, en específico de las oficinas de recursos humanos, quienes desde ahora tienen la función de encargarse de la gestión de sus recursos humanos; las ORH son punto de partida de los servicios que se brinda a los ciudadanos (Sú y Prieto 2015: 1 y 13).

Cabe precisar, que se ha expuesto, los principales trabajos realizados por diversos autores, que han elaborado dichos artículos y han sido expuestos en el XX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, llevado a cabo en noviembre de 2015. Al respecto, se puede concluir que se ha escrito sobre recursos humanos, gerentes públicos, retos de la reforma, la profesionalización del servicio civil y sobre los stakeholders, que fue el artículo que expuso Mayen Ugarte sobre los



problemas en la implementación de la reforma sobre el servicio civil, esta autora se refirió a los elementos de coordinación y colaboración necesarios para aplicarlos con el nuevo régimen de la ley del servicio civil. Sin embargo, se considera que existe un vacío sobre la coordinación interinstitucional, en la que participan SERVIR y las entidades públicas (representadas por las ORH) y en general acerca de los mecanismos de colaboración y/o estrategias entre entidad rectora y entidades. Una respuesta posible es que recién el año 2014, se ha comenzando con este proceso, y aún los resultados son incipientes o poco visibles. Por ello, se pretende investigar dicho tema que se considera de relevancia en la implementación de la reforma, más allá de lo establecido en la normativa.



### **Capítulo 3: La Reforma del Servicio Civil: Ley del Servicio Civil (Ley30057)**

En este apartado se busca explicar en qué consiste la reforma del servicio civil, por ello se hace un repaso histórico sobre los comienzos de la carrera pública en nuestro país, cabe precisar que se describen cuatro etapas sobre los intentos de reforma del servicio civil a lo largo de casi veinticinco años hasta la actual reforma. Así como, se explica que el objetivo fundamental de la reforma recae sobre satisfacer los intereses de la ciudadanía, este es un cambio de enfoque trascendental. También se realiza un análisis comparativo sobre los modelos del servicio civil en base a los regímenes laborales existentes en nuestra normativa, y se finaliza con la identificación del modelo mixto, es decir, cerrado para la carrera (con el nivel inicial abierto), y abierto para los directivos que recoge la Ley del Servicio Civil.

Asimismo, se hace un repaso sobre que implica el ejercicio de la rectoría en el caso de SERVIR y como último punto se analiza la importancia de la gestión de recursos humanos como sistema administrativo de aplicación en todas las Oficinas de Recursos Humanos de las entidades públicas.

#### **3.1 Antecedentes de la reforma del Servicio Civil**

En nuestro país, la evolución política del Servicio Civil ha sido una constante a lo largo de varios gobiernos. Al respecto, el origen de la carrera pública en el Perú, se inicia el año de 1950 cuando el General Manuel A. Odria expide el Decreto Ley N° 11377, que establece el Estatuto y Escalafón del Servicio Civil, por medio del cual se reconoce por primera vez la carrera administrativa y escalafón ; así como, se crea el Consejo Nacional del Servicio Civil, y se regulan los derechos y deberes de los empleados públicos; quienes forman parte de los ministerios, instituciones públicas, beneficencias, universidades estatales, municipalidades, y el personal administrativo de otros poderes del Estado (citado en Congreso de la República/ PRODES 2005: 17).

Posteriormente, en 1958 se crea el Instituto Peruano de Administración Pública, como un órgano que sirviera de plataforma para capacitar a los servidores públicos. "(...) luego en 1964 se constituye la Oficina de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública. Esta última funciona hasta



1968, año en el que se crea la Escuela Superior de la Administración Pública (ESAP)” (Congreso de la República/ PRODES 2005: 17).

Es durante el gobierno de Velasco Alvarado, en 1973, que se crea mediante Decreto Ley N° 20316, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), como la primera entidad rectora de la carrera administrativa en el Perú, que a su vez pasa a dirigir la Escuela Superior de la Administración Pública (ESAP).

Con la aprobación de la Constitución Política de 1979, se establecieron las siguientes medidas: “(...) se elevó a rango constitucional la existencia de la carrera administrativa y el derecho a la estabilidad laboral para funcionarios y servidores públicos (...)” (Constitución Política: artículos 58 -59). Asimismo, se instauró un régimen homologado de igualdad salarial absoluta; es decir se planteó que: “(...) la más alta jerarquía correspondía al Presidente de la República, seguido de los senadores y diputados, ministros de Estado y vocales supremos, disposición que se mantiene en la Constitución Política actual (...)” (citado en SERVIR 2012: 3). Posteriormente, en contraposición a lo establecido; sucedió que las entidades públicas elaboraban mecanismos que pretendían hacer caso omiso al principio de igualdad de remuneraciones, lo que originó la dispersión de ingresos entre las entidades, justificadas en las particularidades de cada sector (citado en SERVIR 2012: 3).

En 1984, en el gobierno del presidente Fernando Belaunde Terry, se establece el primer Régimen Laboral para el Sector Público; es decir, se aprueba el Decreto Legislativo N° 276, que regula la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público. Este decreto precisó que la carrera administrativa se realizaba a través del nivel remunerativo de la carrera y se consideró que los cargos correspondían a la organización y no al trabajador, entre otras cuestiones.

Posteriormente, el primer gobierno de Alan García (1985-1990), se caracterizó por un aumento significativo de trabajadores en la administración pública. Esto se manifestó debido a lo siguiente:

Con mucha frecuencia se utilizó el mecanismo de ‘trabajadores contratados’ y ‘funcionarios de confianza’ con la finalidad de poder contratar sin un concurso público de méritos (...). De otro lado, se suspendieron principios básicos de una carrera administrativa como el ingreso a la carrera y los ascensos por motivos de austeridad fiscal. Sin embargo, posteriormente también se dictaminaron un conjunto importante de excepciones para casos en los que se identificaba a algunas entidades como ‘prioritarias’, por lo que en esas sí se permitía el ingreso a la carrera, aun prescindiendo de los concursos públicos (Citado en Carlos Alza 2012: 35).

Asimismo, se promulgó el reglamento de la carrera administrativa, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-90-PCM. Cabe señalar que: “(...) esta norma incluye disposiciones de bienestar a favor de los servidores públicos y sus familias (en temas relativos a uniformes, paseos, vivienda, transporte, etc.) (...)” (Alza 2012: 35). Sin embargo, el gobierno de García se caracterizó por la inestabilidad económica y fiscal, ya que al término de su mandato, el país enfrentó una crisis inflacionaria, que afectó la capacidad adquisitiva de la población.

### **Primer Intento de Reforma**

En tal contexto, es a partir de los años noventa que se emprenden una serie de intentos de reforma del servicio civil. En ese sentido, de acuerdo a Cortázar, durante el Gobierno de Fujimori, se identifican dos primeros ciclos de reforma. El primer ciclo que comprende desde 1990 al 1996, y el segundo ciclo que va desde 1996 al 2000. En cuanto al primer ciclo, el problema central fue el sobredimensionamiento del Estado, caracterizado por una administración pública burocrática e ineficiente. Ante ello, el actor preponderante fue el Ministerio de Economía y Finanzas, quien a fin de solucionar esta “crisis de la administración pública peruana”, optó por reducir la planilla del Estado, e instauró un programa de “compra de renunciaciones voluntarias”; a través del cual los empleados públicos renunciaban a su puesto de trabajo a cambio de una compensación. Asimismo, se planteó la reorganización de las entidades públicas a nivel central, regional, y de las instituciones públicas descentralizadas. Estas medidas fueron inevitables a fin de estabilizar la economía y de paso contribuir a la disminución del aparato estatal (Cortázar 2007: 10-11).

Es preciso señalar que en 1991, se crea el Decreto Legislativo 728, como el régimen privado de contratación laboral. Esta norma se justificó en un intento de “privatizar” las contrataciones de trabajadores públicos”; al respecto, el fin se centro en “(...) flexibilizar y atraer profesionales altamente calificados a la administración pública (...). Además, se introdujo las contrataciones por servicios no personales (SNP), para los que no adoptaron el régimen laboral privado” (citado en Iacoviello 2014: 6).

En cuanto a la reorganización de las entidades, en principio, fue el INAP quien se encargó de proponer las estrategias para que cada entidad pública entre al proceso de reorganización. En esa línea, según Cortázar:

La reorganización propuesta por el INAP suponía tres niveles: el institucional (cada entidad formaría una comisión para identificar sus problemas de ineficiencia, superposición funcional,

imprecisión de competencias, sobredimensionamiento, etc., proponiendo medidas de solución), el sectorial o regional (cada ministerio o región conformaría una comisión, armonizaría las propuestas de las instituciones respectivas y definiría la estructura del sector) y finalmente el global. En este último nivel, el INAP –que se constituía como Secretaría Técnica del Proceso de Reorganización- reformularía las propuestas sectoriales y regionales y propondría la nueva estructura de los ministerios (Cortázar 2007: 27).

Pero, esta reforma planteada no tuvo éxito; no tuvo el apoyo político esperado; en tal caso, se optó por otro camino; se intentó fortalecer el rol rector de la PCM, y se buscó que este asumiera la reforma integral de la administración pública; para ello se formó una Comisión Especial, a fin de elaborar un proyecto de reforma del Poder Ejecutivo, que planteaba reorganizar los ministerios y reducir su número aproximadamente a siete. Sin embargo, esto no se llegó a concretar puesto que se interrumpió por el golpe de estado de 1992 (Cortázar 2007: 30).

Por otro lado, en 1995, el gobierno decidió cerrar el INAP, toda vez que se convirtió en una entidad con poca capacidad de poder controlar la administración pública, así como, no contaba con información completa y fidedigna sobre las cifras reales de los empleados públicos. Además de ello, no logró captar el apoyo del MEF y del Primer Ministro, por lo que fue desactivado (Cortázar 2007: 31).

## Segundo Intento de Reforma

En cuanto, al segundo ciclo de reformas, (1996-2000), se puso en debate la Ley de Presupuesto de 1996 y, con ello, la necesidad de una reforma integral del Estado. Esta vez, ya no se centraba en las reformas aisladas, que tenía un efecto práctico, sino en una visión general que planteaba *la modernización del Estado*. Por ello, la PCM realizó el “Diagnóstico normativo-institucional del Poder Ejecutivo”. En este trabajo, el problema central que se planteaba era el desorden organizativo que mostraba **estructuras paralelas dentro de los ministerios, superposición de funciones entre entidades distintas, predominio de provisión directa de servicios y poca flexibilidad del régimen laboral del sector público**. [el resaltado es nuestro] (Alza 2012: 46). De acuerdo, a este documento se plantearon tres líneas de acción: “a) la transformación de los macro-procesos administrativos, flexibilizándolos para que sirvieran como eficaces herramientas de gestión; b) la modificación de la estructura organizacional del Poder Ejecutivo, mediante una clara identificación de las funciones de cada entidad y c) el rediseño de los procesos y procedimientos de uso interno en cada entidad pública” (Cortázar 2007:56).

Estas principales directrices se establecieron en un conjunto de principios elaborados por la PCM y que se recogió en la Ley de Modernización del Estado, aprobada mediante Decreto Legislativo 834.

En dicha ley se estipuló lo siguiente:

- Reorganizar el Estado y crear entidades con un régimen especial, así como eliminar varios organismos autónomos,
- Mejorar los sistemas administrativos del Estado y crear nuevos entes rectores,
- Reorganizar la carrera pública mediante el sinceramiento de los contratos SNP y la implementación de una nueva Ley de carrera pública,
- Mejorar la cobertura de servicios públicos mediante una Ley de descentralización (SERVIR 2012: 9-10).

Sin embargo, esta propuesta quedó trunca, ya que el Consejo de Ministros no dio su aprobación y, del mismo modo, no se obtuvo el respaldo del Presidente (Alza 2012: 27).

### **Tercer Intento de reforma**

La tercera etapa de reformas, que abarca desde el 2000 al 2004, se caracterizó, en un inicio, por crear espacios de concertación de políticas públicas, a fin de superar la desconfianza de la ciudadanía en sus instituciones y hacer más eficiente el aparato estatal (SERVIR 2012: 10).

El gobierno de Alejandro Toledo le dio particular énfasis a la descentralización político-administrativa. En ese contexto, se aprueban la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Demarcación Territorial y la Ley Orgánica de Regiones e instalación de gobiernos regionales y se conformó el Consejo Nacional de Descentralización. Asimismo, durante este periodo se estipuló como política de Estado la Modernización del aparato estatal; por ello se consideró que la reforma del servicio civil no sería exitosa de no concretarse dos *pre reformas* como son la descentralización y modernización del Estado (SERVIR 2012: 10).

Como señala Alza, entre el 2001 y 2004, se estableció una entidad a cargo de las diversas reformas e implementación de leyes relativas a la descentralización y de otra índole como las normas de transparencia pública y de acceso a la información del ciudadano. Esta era la PCM, quien sobresalió con lo siguiente: “(...) un claro protagonismo y se recupera para los ministerios la idea de ente rector. Adicionalmente, se fusionan diversas entidades públicas y se revisa la existencia de diversos órganos y ministerios (...)” (Alza 2012: 28).

Asimismo, en el año 2004, como **diagnóstico de la situación del servicio civil peruano**, el BID realizó un estudio sobre la calidad de los sistemas de servicio civil en la región; el Perú ocupaba el puesto 17 de 21 países, lo que demostró que nuestro país contaba con un servicio civil escasamente desarrollado, con las siguientes dificultades:

La dispersión normativa y diversidad de regímenes simultáneos generaban gran heterogeneidad de escalas salariales y de mecanismos de incorporación al empleo público. Por otro lado, no existía un órgano rector de la gestión de recursos humanos, lo cual afectaba la capacidad de planificación y por consiguiente la consistencia estructural del sistema. A este cuadro de gran debilidad se sumaba el déficit de capacidades técnicas en las áreas de recursos humanos de las instituciones (Iacovello 2014: 3).

Es por esta situación, que en el año 2004, se aprueba la Ley Marco del Empleo Público, “(...) como un intento por una reforma integral del servicio civil, quedando a la espera la aprobación de las leyes de desarrollo” (Alza 2012: 28).

Pero, no se aprobaron las leyes que complementarían esta norma como la Ley de Carrera del Servidor Público, Ley de los funcionarios públicos y empleados de confianza, Ley del Sistema de Remuneraciones del Empleo Público, Ley de Gestión del Empleo Público, Ley de Incompatibilidades y Responsabilidades, y Ley del Sistema de Remuneraciones del Empleo Público. Así quedó incompleto este intento de reforma. Uno de los principales argumentos en contra de la aprobación de estas normas eran el costo fiscal; es decir había incertidumbre sobre los posibles “(...) efectos negativos de una variación en la política remunerativa o el incremento del gasto de la planilla pública. Esta decisión consideró el hecho que el gasto en planilla se duplicó entre 1999 y 2005 debido a aumentos remunerativos a docentes, médicos, policías y trabajadores estatales, llegando a representar el 26% del gasto total del presupuesto público”(SERVIR 2012: 16).

#### **Cuarto intento de reforma**

En la cuarta etapa de los ciclos de reformas (2007-2011); y durante el segundo gobierno de Alan García, se aprobó la Ley de la Carrera Magisterial; si bien esta norma se consideraba como un importante avance en cuanto al ordenamiento de la carrera del profesorado; sólo llegó a ser concebida como una reforma aislada del servicio civil, pero no trascendental.

Al respecto, en el año 2008, se presenta una ventana de oportunidad; es decir “(...) se produce una situación especial que no es sino la confluencia de factores que abren la ventana de oportunidad

para iniciar la reforma del Servicio Civil peruano: el tema gana importancia y cuenta con aceptación política, los actores acuerdan una agenda mínima y la reforma se inicia (...)”. (Esparch 2012: 17).

Esta ventana fue el tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos. A raíz de su aprobación, se expiden varios decretos legislativos vinculados con la mejora del servicio civil a fin de hacer más dinámico y eficiente el aparato estatal. Como consecuencia de ello, se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR, que se constituye como: “(...) un organismo técnico especializado y entidad rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Estado encargado de establecer, desarrollar y ejecutar la política del Estado respecto del servicio civil (...)” (SERVIR 2012: 97).

En ese sentido, se establecieron las siguientes medidas a) Se creó el Cuerpo de Gerentes Públicos, a fin de recluir profesionales con altas capacidades gerenciales ; b) Se establecieron las normas de capacitación y rendimiento para los trabajadores públicos, mediante ella se crea sistemas de evaluación permanente; c) Se aprueba un régimen especial facultativo para que los gobiernos regionales y locales sean capaces de implementar una modernización integral en sus jurisdicciones; y d) se crea el Tribunal del Servicio Civil, que es una instancia que se encarga que resolver las controversias individuales que se susciten en las Entidades y las personas a su servicio.

Como se observa en el siguiente cuadro:

#### **Cuadro 2: Problemas y Propuestas vinculadas al Servicio Civil**



Problema	Propuesta	Norma
un organismo rector que gestione los recursos humanos y un tribunal de resolución de controversias	Creación e implementación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR como organismo rector y del Tribunal del Servicio Civil	Decreto Legislativo N° 1023
Ausencia de reclutamiento formal de profesionales altamente capaces	Creación y regulación del cuerpo de gerentes públicos	Decreto Legislativo N° 1024
Ausencia de sistemas de evaluación	Evaluación permanente para: Capacitar a los de rendimiento insuficiente Reconocer y premiar al eficiente a través de ascensos, retribución y reconocimiento moral Contar con personal idóneo.	Decreto Legislativo N° 1025
Ausencia de políticas y programas de capacitación.	Se aprueban normas de capacitación y fondo de capacitación.	Decreto legislativo N° 1025
Inflexibilidad del régimen de carrera limita esfuerzos para racionalizar personal, especialmente en regiones y municipalidades	Establecimiento de un régimen especial facultativo para que los gobiernos regionales y locales implementen procesos de modernización integral	Decreto legislativo N° 1026

**FUENTE:** SERVIR 2012: 17  
Elaborado por: GPGRH-SERVIR.

Asimismo, el Congreso aprobó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y por primera vez incluyó al sistema de gestión de recursos humanos como un sistema administrativo. Este reconocimiento es de gran importancia toda vez que regula el manejo de los recursos de la administración pública, a fin de promover la eficacia y eficiencia en su uso (SERVIR 2012: 17).

Cabe también mencionar que en el año 2008, se aprobó el régimen especial de contratación administrativa de servicios CAS, esto es reemplazo de la modalidad de SNP que se había creado en el primer gobierno de Fujimori. Este régimen se aplica a todas las entidades que conforman la administración pública.

Posteriormente, se establece como política nacional de cumplimiento obligatorio el servicio civil para las entidades del gobierno nacional, y se establecen siete funciones principales a ser desarrolladas de manera progresiva por SERVIR, estas son las siguientes:

- Planificación, formulación e implementación de políticas,
- Establecimiento de una política remunerativa,
- Establecimiento de sistemas de información requeridos para la rectoría del sistema (registro de servidores públicos),



- Fortalecimiento de las oficinas de recursos humanos,
- Desarrollo y gestión de políticas de formación y evaluación de sus resultados,
- Normar y gestionar el cuerpo de gerentes públicos y
- Dictar normas técnicas y supervisar los procesos de selección de recursos humanos que realicen las entidades públicas.(SERVIR 2012: 98).

### **Actual reforma : Ley del Servicio Civil**

A comienzos del 2011, se evaluó si lo mejor era un cambio radical de la ley vigente (Ley del Empleo Público) o si era necesaria la aprobación de las cinco normas restantes que quedaron pendientes en el año 2004. En ese escenario, SERVIR optó por dar un giro y propuso tres bosquejos de normas con los siguientes nombres (Ley del Servicio Civil de Carrera, Ley de Compensaciones, o la Ley de Gestión del Servicio Civil); estas se presentaron al Consejo de Ministros, pero no se llegó a concretar el envío de dichos proyectos de normas al Congreso. Sin embargo, con la asunción del nuevo gobierno del presidente Ollanta Humala, surgió una nueva ventana de oportunidad para plasmar en la nueva ley lo que se estaba preparando con los equipos técnicos (Iacovello 2015: 8).

En mayo del 2012, SERVIR elabora el documento “El Servicio Civil Peruano: Antecedentes, Marco Normativo Actual y Desafíos de la Reforma”, que busca llevar al debate el desarrollo y situación en que se encuentra el servicio civil peruano, a fin de generar estrategias y acciones para contribuir al fortalecimiento de la democracia y la institucionalidad en el Perú. En este informe, se plantean los temas pendientes aún por implementar como son: ética, incompatibilidades y responsabilidades, funcionarios y empleados de confianza, gestión del servicio civil; grupo directivo, carrera del servicio Civil, y Gestión de las Compensaciones (SERVIR 2012: 105).

Asimismo, el año 2013 paralelamente a la aprobación de dicha Ley, se aprobó, la Política de Modernización Nacional de la Gestión Pública, que propone como cuarto pilar a la *meritocracia del servicio civil*. Según esta política, todo servidor público debe tener tres características fundamentales:

- (i) la responsabilidad ante las autoridades democráticamente elegidas, como representantes de los ciudadanos; (ii) la independencia política que deben tener respecto de los intereses específicos de políticos y grupos de poder, dado que deben defender los intereses de los ciudadanos y garantizar la neutralidad de la acción pública; y (iii) la capacidad técnica para desarrollar políticas públicas eficaces. Cada uno de estos atributos es exigible en mayor o menor medida, dependiendo del tipo de función y según los servidores tengan una posición más o menos cercana a la autoridad política de su entidad (SGPPCM 2013: 32).

En ese contexto, el 4 de enero de 2013, el Poder Ejecutivo<sup>3</sup> presenta el proyecto de ley N° 1846/2012, al Congreso de la República a fin de que se apruebe la Ley del Servicio Civil. Esto demuestra la voluntad política desde el gobierno para realizar: *“(...) una reforma del servicio civil peruano de manera ordenada y mejorar la gestión de recursos humanos en el sector público, que permita mejorar el desempeño y el impacto positivo en que el ejercicio del servicio público debe tener sobre la ciudadanía (...)”* [las cursivas son nuestras]. (*Exposición de motivos Proyecto de Ley proyecto N° 1846/2012: 53*).

Mediante el Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República N° 1846/2012-PE, se aprobó por mayoría el 8 de mayo de 2013 y se derivó para su aprobación en el pleno del Congreso.

En ese sentido, es en julio de 2013, cuando se aprueba la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, y posteriormente su reglamento se aprueba el 2014. En dicha ley se plantea como objetivo central, lo siguiente: “establecer progresivamente un régimen único y de forma exclusiva para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como aquellas personas que están encargadas de su gestión y para aquellas encargadas de gestionarlo, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas” (Ley 30057: artículo 1)

Asimismo, en cuanto su reglamentación, esta se realizó a través de tres normas:

El Reglamento General, que desarrolla reglas en materia de derechos, obligaciones, capacitación, evaluación, derechos colectivos, entre otros temas para los servidores civiles. Está dividido en dos libros, el primero aplica a todos los servidores civiles, y el segundo, solo a aquellos que se pasen al nuevo régimen de servicio civil. El Reglamento del Régimen Especial para Gobiernos Locales define reglas para las municipalidades con menos de 20 servidores. El Reglamento de Compensaciones contiene las reglas de pagos y compensaciones económicas y no económicas. Los dos primeros reglamentos fueron elaborados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), y el último fue elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (Iacovello 2015: 9).

Por otro lado, SERVIR, también se ha encargado de desarrollar herramientas metodológicas que constituyen un apoyo para implementar la ley del servicio civil en las diversas entidades públicas. Estos instrumentos son las directivas; que a mayo de 2015 se cuenta con nueve directivas publicadas, siete prepublicadas y ocho validadas.

---

<sup>3</sup> Con la Firma del Presidente Ollanta Humala Tasso y del Primer Ministro ( en ese entonces) Juan Jiménez Mayor.

Con la posterior promulgación de la Ley del Servicio Civil, en el año 2013; y su reglamento en el año 2014, se ha iniciado un régimen de tránsito al servicio civil. Al respecto, a mayo de 2015, se reportan los siguientes avances: “(...) 141 entidades del sector público están en proceso de tránsito a la Ley del Servicio Civil. Del total: 104 pertenecen al Gobierno Nacional, 7 al Gobierno Regional y 30 a Gobiernos Locales. Lo que representa que, a la fecha, el 72.7% de las entidades de Gobierno Nacional y el 30% de los Gobiernos Regionales han iniciado su proceso de implementación”. Asimismo, se debe precisar que “(...) hay 3 entidades que se encuentran en la tercera etapa de la Hoja de Ruta de Tránsito (etapa de mejoras), 61 en la segunda etapa (análisis situacional) y 77 en la primera etapa (Preparación)” (SERVIR 2015: página web)

Asimismo, como información adicional al 04 de enero de 2016, ya son 213 entidades que se encuentran en tránsito al Régimen de la Ley del Servicio Civil. De estas: 150 entidades pertenecen al nivel nacional incluido los ministerios, 11 entidades son de los gobiernos regionales, y 52 son de los gobiernos locales (SERVIR 2015: página web).

### **3.2 El Servicio Civil: un estado al servicio de la ciudadanía**

En relación con ello, en 1996, para Amaro Guzmán, el servicio civil, se define en un sentido amplio como:

- a) El Sector público de naturaleza civil, donde se encuentran todas las actividades normativas, operativas, asesoras y administrativas del gobierno;
- b) El conjunto de leyes, decreto y reglamentos y disposiciones relativas al régimen del trabajo del personal civil estatal, aun cuando no se propicie la carrera del servidor público;
- c) administración científica del personal civil de las instituciones públicas donde deben predominar, entre otros elementos, el mérito e idoneidad personal y la carrera administrativa (citado en Martínez 2003: 61-62).

Este es un concepto amplio, que alcanza al sector público como un todo en el que se desarrollo actividad pública y que emite normativas relativas a cuestiones estatales.

Posteriormente, en el año 2002, Francisco Longo propone la siguiente acepción de servicio civil.

El conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general (Longo 2003:2).

Por otro lado, a fin de evidenciar otras posturas, en cuanto al “servicio civil”, según, Echebarría, existen tres definiciones: la primera que hace referencia al empleo público, pero en sentido restringido, sólo aplicable a los funcionarios claves del estado; esto responde más al sistema británico de servicio civil; la segunda que involucra a los funcionarios públicos que se regulan por un reglamento de derecho administrativo, esta aproximación es propia del modelo alemán; y la tercera, en un sentido más amplio abarca los principios de mérito e igualdad como aplicables a todos los funcionarios públicos. Dicho autor señala que esta acepción responde al concepto francés de *fonction publique*, y que esto se asocia como servicio civil, generalmente en América Latina (Echebarría 2004: 43).

En ese sentido, a modo de conclusión, este autor, define al servicio civil, de esta manera: “al conjunto de arreglos institucionales que articulan y permiten gestionar en una realidad nacional determinada, el empleo público y los recursos humanos que lo integran” (Echebarría 2004: 43). Respecto a ello, manifiesta que este concepto incluye no sólo reglas formales traducidas en normas, sino que también se debe considerar a las reglas informales; es decir, las prácticas reiteradas que van configurando la realidad del servicio civil de un país (Echebarría 2004: 44).

Tanto la definición de Longo como la de Echebarría concuerdan en calificar al servicio civil como un conjunto de normas formales e informales; es decir, las prácticas consecutivas que se realizan en un contexto determinado y que forman la realidad de un país. Sin embargo, hay un punto que está contenido en lo propuesto Longo y que carece Echebarría, este es referente a quien recibe el “impacto” del servicio realizado, es decir, al interés general: a la ciudadanía.

Por lo que, el elemento diferenciador es que el término “servicio civil” está enmarcado dentro de la relación estado- ciudadanía. Esta última acepción es clave en el punto de partida de la reforma.

Al respecto, desde la etapa de diseño, en el año 2008, cuando estaba en proceso la creación de SERVIR y el Cuerpo de Gerentes Públicos, el equipo de consultores y expertos internacionales, principalmente del BID, recomendaron que era necesario sustituir el término “empleo público”, contenido en la Ley del Empleo Público del 2004, vigente hasta ese entonces, por “servicio civil”, toda vez que ya se venía utilizando dicho término a inicios del 2000; como explica Cortázar, referirse a “servicio civil”: (...) permitía enfatizar el conjunto de procesos y dimensiones que conforman la gestión de las personas en el Estado, evitando concentrar la atención exclusivamente en los aspectos contractuales, salariales y laborales, tal como el término “empleo público” sugiere” (Cortázar 2012: 10).

Asimismo, el ministro de trabajo, Mario Pasco, quien lideró el comienzo de la reforma en el 2008, resaltó por su parte, los beneficios de utilizar el término “servicio civil”; al respecto, en sus declaraciones<sup>4</sup> mencionó lo siguiente: “deliberadamente se ha prescindido de otro tipo de denominaciones, como carrera administrativa, empleo público, que hacen referencia a la relación de trabajo, para asentarla en lo que es fundamental: el Estado al servicio de la ciudadanía. Los servidores públicos haciendo honor a ese nombre” (Citado en Cortázar 2012: 19).

Entonces, hasta este punto resaltan dos significados atribuibles al servicio civil; en primer lugar, un conjunto de procesos que regulan la gestión de las personas que trabajan para el estado y, en segundo lugar, la cercanía de los servidores públicos a la ciudadanía.

Pero cómo define el Reglamento de la Ley del Servicio Civil al servicio civil, según este se entiende en base a dos consideraciones: “es el conjunto de personas que están al servicio del Estado, llamados servidores civiles. Servicio civil también son las medidas institucionales por las cuales se articula y gestiona el personal al servicio del Estado, que debe armonizar los intereses de la sociedad [el subrayado es nuestro] y los derechos de las personas al servicio del Estado” (Decreto Supremo N° 040-2014-PCM: artículo IV del Título Preliminar).

En esa línea, la actual reforma del servicio civil, busca establecer una nueva concepción de servicio en el Estado. Como se expresa en la siguiente explicación:

La reforma del Servicio Civil apunta a dos objetivos centrales. De un lado, crear un servicio civil al servicio de los ciudadanos, en el que los puestos, las compensaciones, los derechos y

---

<sup>4</sup> Realizadas al Diario “El Comercio” el 21 de junio de 2008”.

deberes, se alinean a un fin principal: la atención de las necesidades de los ciudadanos y la prestación de servicios públicos de calidad. De otro lado, ordenar la gestión de las personas en la administración pública en base a un sistema articulado y coherente, que permita dotar al aparato estatal de una capacidad técnica profesional y gerencial adecuada, cimentada sobre la profesionalización de la función pública. De esa manera se puede alcanzar el primer objetivo (Cortés y Prieto 2015: 7).

Los autores citados, señalan que la reforma del servicio civil tiene una estrecha relación con la profesionalización de los servidores públicos a fin de que estos se encarguen de brindar un adecuado servicio al ciudadano. De esta manera, los servidores públicos se convierten en un nexo entre las necesidades de la ciudadanía y en las actividades que ellos deben desarrollar para satisfacer dichas necesidades (Cortés y Prieto 2015: 10).

Sin embargo, cómo garantizar que efectivamente los servidores públicos estén dispuestos a hacer ese cambio de “chip” hacia el nuevo enfoque. Al respecto, se debe observar las siguientes pautas:

a) Los servicios deben ser prestados oportunamente y deben ser de calidad:

- ✓ Sin duda alguna, los servidores públicos deben estar debidamente capacitados, esto implica que deben haber sido seleccionados en base al mérito, de manera que los puestos sean ocupados por las personas idóneas. Además, los perfiles de puestos deben especificar las funciones y los requisitos para el puesto; así como, los procesos de selección deben ser transparentes al igual que la evaluación del desempeño y los planes de capacitación deben estar acordes con el desempeño de los servidores.
- ✓ Es necesaria contar con la organización, infraestructura y la tecnología adecuadas para la prestación de los servicios. En este punto, las entidades deben identificar las falencias en lo se refiere a los pasos del proceso, a la infraestructura, a la organización del personal y la tecnología que utilizan. Todo esto permite facilitar la comunicación con los ciudadanos a fin de ofrecer canales alternativos de respuesta.

b) Cobertura universal.

- ✓ Es una premisa irrefutable que el estado no está en la capacidad de cubrir las necesidades de la ciudadanía en los tres niveles de gobierno. Los factores como el amplio territorio nacional, que dificultan el acceso, y sobre todo la escasez en infraestructura y personal calificado, son trabas que necesitan ser superadas. Es por eso, que la reforma incluye la



profesionalización de los servidores públicos en los tres niveles de gobierno teniendo en cuenta las características de cada localidad; así como, se establecen incentivos para que los servidores públicos puedan acceder a las zonas de más alejadas cuando exista carencia de personal calificado en la localidades.

c) Confianza en el Estado

Ese es un elemento clave y contiene a dos temas cruciales:

- ✓ Transparencia: Los procesos internos de selección y progresión deben ser de conocimiento público, en tal caso, generarían confianza respecto a la forma en que el personal es seleccionado al ingresar a trabajar a la función pública. Esto contribuirá a mejorar la opinión de la ciudadanía sobre los servidores del Estado.
- ✓ Ausencia de corrupción: es preciso señalar que la reforma del servicio civil por sí misma no puede asegurar la ausencia de corrupción, sin embargo, al establecer los mecanismos de acceso, progresión y permanencia en base al mérito, así como, en la evaluación de desempeño, se contribuye paso a paso a la eliminación de cualquier tipo de corrupción (Cortés y Prieto 2015: 11-12).

A modo de conclusión, se recalca la importancia de contar con un servicio civil profesionalizado a fin de brindar un servicio oportuno y de calidad a la ciudadanía. Por lo tanto, es parte de la reforma contribuir a una mayor confianza en el Estado, a través de la transparencia en los procesos de selección, capacitación y evaluación de desempeño, etc. Respecto, a la corrupción es necesario trabajar en ello, puesto que esta reforma parte de dejar de lado “el tarjetazo” para dar paso a los procesos de selección del personal siempre centrándose no en la persona sino en los requisitos requeridos para el puesto. De esta manera, se contara con un Estado más democrático, si es que se fijan reglas claras como la prevalencia de la meritocracia en el ascenso y progresión en la carrera, ya que todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a un puesto público en condiciones equiparables.

### 3.3 Modelo de carrera en la actual reforma del servicio civil



En esta sección, se explicará en qué consiste un modelo de servicio civil, así como, se definirá las clases de servicio civil que existe en la literatura revisada. Posteriormente, luego de estos conceptos preliminares se expondrá los modelos de servicio civil en los procesos de reforma que ha tenido nuestro país. Se concluirá describiendo el modelo que la Ley del Servicio Civil contempla en la actualidad.

## A. Conceptos preliminares

En principio debe señalarse que se entiende a un modelo de servicio civil como “un conjunto interrelacionado de normas, principios y valores, estructuras, rutinas y procesos (...)” (Ramíó y Salvador 2005: 65).

En el ámbito de los recursos humanos o de la gestión de las personas en las Administraciones públicas existen dos modelos básicos de servicio civil: el modelo cerrado y el modelo abierto. En cuanto al **modelo cerrado** parte de la consideración de que el empleado público (funcionario) va a estar vinculado de por vida a la administración, donde prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo, configurándose así su carrera profesional. Este se enfoca en la capacidad de los funcionarios públicos para ocupar diferentes puestos públicos en la administración, esto se lleva cabo mediante la creación de cuerpos profesionales, dentro de las cuales se fijan categorías y se establecen los criterios correspondientes de selección colectiva de personal, es decir, dicha selección da acceso a un cuerpo o categoría, en el cual se desarrollan cierto tipo de funciones. Como ejemplos del modelo cerrado se tiene a los sistemas de Francia, España y Reino Unido (Ramíó y Salvador 2005: 66-67).

Por otro lado, el **modelo abierto** de servicio civil “(...) se basa en los diferentes puestos de trabajo de la administración, lo que supone hacer un estudio detallado de cada uno de ellos con el objetivo de reclutar a las personas más idóneas. Con el principio de buscar la mejor persona para cada puesto, la especialización resulta un rasgo básico de este sistema (...)”. Este modelo, se centra en la relación de puestos de trabajo según los cuales se determinan las necesidades del personal y se definen los cargos a cubrir, a partir de ello, se organiza el proceso de selección a fin de ocupar los puestos respectivos, y como se ha señalado en contraste con el modelo cerrado, la vinculación de los empleados al modelo abierto no es perdurable en el tiempo, sino que finaliza al abandonar el

puesto concreto. Respecto a las administraciones públicas que han adoptado este modelo se tiene a Suecia y a los Estados Unidos, a través del *spoils system*, en el siglo XIX [la cursiva es nuestra] (Ramíó y Salvador 2005: 67).

En cuanto al modelo de servicio civil abierto tiene las siguientes ventajas: “la simplicidad, la flexibilidad y rentabilidad. Es simple, porque no se tiene que garantizar todo un sistema de ascenso, de calificación de méritos y de promoción. Es flexible porque puede integrarse todo tipo de profesionista y puede emplearse personas de otro sector que no sea el gubernamental y es rentable porque sólo se ocupa al personal que se necesita” (citado en Martínez 2003: 62-63).

A diferencia, si bien se reconoce en el modelo de servicio civil cerrado que se cuenta con empleados públicos habituados a la Administración Pública, con vocación de servicio, de otro lado, se identifican riesgos que se centran en la posibilidad que con el tiempo se formen cuerpos de funcionarios públicos que respondan a una élite cerrada y que se alejen de la razón fundamental por la que trabajan como es el interés general (Martínez 2003: 64).

## **B. Modelos de servicio civil en los procesos de reforma**

En primer lugar, con el **Decreto Legislativo N° 276**, se optó por un **modelo cerrado o de carrera** que se caracterizó, por un “ingreso a la carrera por el nivel más bajo del grupo ocupacional y la promoción de los servidores públicos en los diferentes niveles depende del cumplimiento de requisitos previamente determinados, que incluyen antigüedad en el puesto, capacitación y evaluación” (SERVIR 2012: 20).

“La carrera cuenta con tres grupos ocupacionales con distintos niveles cada uno, en donde la homogeneidad remuneratoria está establecida mediante un sistema único de remuneraciones. La remuneración está constituida por un salario básico, además de bonificaciones y beneficios” (SERVIR 2012: 20).

Los grupos ocupacionales se definen como “(...) categorías que permiten organizar a los servidores públicos en razón de su formación, capacitación y/o experiencia reconocida. Los grupos

ocupacionales de la carrera son tres y se accede a ellos a través de una postulación expresa”. Estos son: grupo profesional, grupo técnico y grupo auxiliar”. (SERVIR 2012: 22)

En cuanto a los niveles, el régimen de la carrera administrativa está compuesto por “(...) 14 niveles en total, siendo el nivel 1 el más bajo y el 14 el más alto “. Asimismo, se menciona que “los directivos y los funcionarios no están comprendidos en la carrera administrativa, pero sí en las disposiciones de la Ley de bases de la carrera administrativa en lo que les sea aplicable. (SERVIR 2012:22-23).

El proceso de selección se realiza por concurso; en el caso de “los servidores nombrados, su incorporación a la carrera se efectúa por el nivel inicial del grupo ocupacional al cual se postula” (SERVIR 2012: 25).

Para la promoción de servidores está prohibida la promoción automática y se dispone que se realicen hasta dos concursos anuales de mérito para ascenso. (SERVIR 2012: 31). Por último, la remuneración de funcionarios y servidores públicos comprende tres elementos: primero, el haber básico, que corresponde a los servidores de acuerdo con el nivel de carrera y a los funcionarios conforme al cargo; segundo, las bonificaciones (personal, familiar y diferencial) y los beneficios (asignaciones, compensación por el tiempo de servicios) (SERVIR 2012: 39).

En segundo lugar, el **Decreto Legislativo N° 728** se aprobó en 1991 y, en contraste, con el Decreto Legislativo N° 276, plantea un **modelo abierto o de empleo**. En principio, es preciso describir el contexto en el cual se promulgó la norma:

(...) Se dio en un contexto de reforma del Estado centrada en la creación de entidades que funcionen como enclaves de excelencia ligadas a las reformas económicas. De esta manera, se permitió a las entidades públicas responsables del régimen monetario, del control de la inflación y del déficit fiscal, así como de la regulación general de los mercados (inversión, competencia y propiedad intelectual) aplicar el régimen laboral de la actividad privada, creándose, así, las denominadas islas de eficiencia (SERVIR 2012: 48).

En ese sentido, como consecuencia de la aplicación de esta norma “(...) se flexibilizaron los procesos de contratación, determinación de remuneraciones, evaluación del desempeño, aplicación de sanciones, entre otros. Asimismo, cada entidad, de acuerdo a su disponibilidad de recursos y

capacidad organizacional, desarrolló estos procesos de manera distinta (...)” (Citado en Alza 2011: 83). De ello, se deduce que cada entidad aprobó sus normas internas, así como estableció sus grupos ocupacionales y los niveles al interior de cada grupo, de tal forma que se originaba una dispersión normativa.

Es importante señalar que, bajo este régimen se eliminó el ingreso a la carrera mediante concurso público, formándose en su lugar el acceso directo a un puesto y a un nivel determinado mediante contratos de naturaleza temporal, accidental y contratos para obra o servicios (citado en Alza 2011: 83-84).

Sin embargo, en cuanto a la selección y contratación del personal dicho decreto se regía por la Ley del Fomento del Empleo, la que disponía que el proceso de selección y contratación se lleve a cabo “(...) mediante concurso público y abierto, en base a los méritos y capacidad de las personas en igualdad de oportunidades. Al respecto, [sic] la contratación se realiza mediante un contrato indefinido, incluyendo un periodo de prueba, que es prorrogable y, en caso éste haya sido satisfactorio, se adquiere el derecho a la protección contra el despido arbitrario” (Citado en Alza 2011: 84).

Dado que el régimen descrito plantea un sistema de puestos, no se incorporan instrumentos legales para la promoción o ascensos del personal que ya están laborando. No obstante, en algunas entidades se ha implementado la modalidad de concursos internos en los que un trabajador puede ocupar alguna plaza vacante de mayor jerarquía (SERVIR 2012: 52).

En cuanto a la evaluación, la Ley de Fomento del Empleo no contemplaba la evaluación toda vez que habiéndose diseñado para el sector privado; entonces, depende de las formas de evaluación que el empleador considere conveniente (SERVIR 2012: 52)

Finalmente, “La remuneración del servidor bajo el régimen laboral de la actividad privada está constituida por el íntegro de lo que percibe por sus servicios, sea en dinero o especie, siempre que sea de libre disposición. La periodicidad de pago es determinada por la entidad”. “Así como [sic], se otorgan otros beneficios como Gratificaciones por fiestas patrias y navidad (dos remuneraciones adicionales); Escolaridad; Compensación por tiempo de servicio (1remuneración anual); Vacaciones

anuales (30 días); Seguro social, Pago de pensiones (sistema público o privado) y Compensación por despido arbitrario “. (SERVIR 2012: 53)

Con respecto a este punto, se identifica como problema del régimen laboral de la actividad privada, la diferencia existente de los sueldos de los servidores público, esto inevitablemente origina que las brechas de salarios sean altas por tipo de entidad y grupo ocupacional (SERVIR 2012: 53).

Por último, en contraposición con el decreto legislativo 276; el régimen de la actividad privada, contemplaba la indemnización por despido arbitrario ya sea por despido sin expresión de causa o por causa que no se puede demostrar en juicio (SERVIR 2012, 55).

En tercer lugar, **el Programa de Modernización de la Gestión Pública** planteó la tendencia hacia de un **modelo** más **abierto**. Este programa planteaba “(...) una reforma integral de la administración pública a través de una reestructura del aparato estatal a nivel de sectores y de sistemas administrativos. Uno de los sistemas administrativos que buscaba ser reformado era el de recursos humanos, a través, principalmente, de la propuesta de una nueva ley de carrera pública” (Alza 2012: 86).

En tal sentido, dicho programa tenía como objetivo: “(...) flexibilizar el servicio civil a través de la aplicación del régimen laboral privado a las entidades de la administración pública. En un contexto en el que no existía estabilidad laboral, se propuso dotar de mejores beneficios laborales a los servidores públicos, pero garantizando al mismo tiempo la flexibilidad necesaria para poder evaluarlos y, de ser el caso, despedirlos” (Alza 2012: 86). Por ello, se caracteriza por proponer un modelo abierto.

Como explica Mayen Ugarte, el programa de reforma buscaba hacer una mezcla entre el modelo cerrado de carrera y el modelo privado: “En el proceso de reforma del servicio civil, hay una propuesta que lo que hace es un mix, agarra el modelo privado -el 728- y lo adecúa al modelo público, a algunos elementos del tema público, que no son similares ni pueden ser transitables” (Citado en Alza 2012: 86).

En esa línea, Pierina Pollarollo manifiesta sobre las expectativas de la creación de este nuevo régimen, lo siguiente: “El nuevo régimen laboral permitiría a cada ministerio o entidad establecer su política de personal de manera más flexible acerca de los ingresos, ascensos y categorización de personal, dentro de los parámetros generales. Las remuneraciones de los trabajadores que se incorporen al nuevo régimen, por su parte, deberían ser competitivas con las que se ofrece en el sector privado (...)” (Citado en Alza 2012: 87).

En cuarto lugar, respecto a **la Ley Marco del Empleo Público**, contemplaba la idea predominante de un **modelo cerrado**, esto se explica ya que “(...) el ingreso a cualquier grupo ocupacional siempre se daría a la base (y los puestos superiores en cada grupo estaban reservados para concurso interno dentro de cada grupo ocupacional), y porque lo mismo hubiese aplicado para el ingreso a los grupos de dirección profesionales (grupos Directivo Superior y Altos Gerentes Públicos), a los cuales sólo podrían entrar los servidores públicos de carrera del nivel jerárquico inmediatamente inferior” (Alza 2012: 89).

Respecto a la promoción, este “(...) fue diseñado de tal forma que los puestos superiores y de dirección estuviesen reservados primero para los servidores públicos de carrera. La promoción a puestos superiores de estos servidores de carrera se daba en relación a los resultados de un proceso de concurso interno que también iba a tomar en consideración la antigüedad (el diseño del sistema plantea como requisito haber cumplido un tiempo de ocupación de un nivel determinado para poder postular para la promoción)” (Alza 2012: 89).

De otro lado, “los servidores públicos obtendrían su nombramiento luego de haber ganado el concurso público para ingresar a un grupo ocupacional y tras cumplir con desempeño satisfactorio durante el período de prueba de seis meses. En contraste bastante resaltante con la carrera administrativa del Decreto Legislativo 276, el nombramiento en la carrera administrativa no hubiese ido de la mano de una estabilidad total” (Alza 2012: 89).

El tema de las compensaciones o remuneraciones, bajo el régimen de la ley del empleo público, la estructura remunerativa estaba compuesta por: a) remuneración mensual; b) aguinaldo por fiestas patrias y navidad; c) bonificación por escolaridad; y d) compensación por tiempo de servicios.



Por último, se evidencia que la conformación de los grupos ocupacionales de carrera, sucede que, “(...) la clasificación por niveles parece bastante imprecisa y hace divisiones que no parecen guardar algún sentido de funcionalidad para el sistema del servicio civil”. Por ejemplo, “(...) el ‘grupo ocupacional’ Servidor Público Especialista agruparía a un rango de funciones tan amplio, desde funciones de todo tipo no auxiliares hasta diversas funciones no propiamente políticas (las de los puestos de funcionarios públicos)” (Alza 2012: 90).

Por último, en el año 2008, se crea **SERVIR, como la Autoridad Nacional del Servicio Civil**, mediante Decreto Legislativo N° 1023, y que se convirtió en el ente rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, y por lo tanto, encargado de establecer, desarrollar y ejecutar la política del Estado respecto del servicio civil.

Asimismo, se creó el Cuerpo de Gerentes Públicos, mediante Decreto Legislativo N° 1024, a fin de reclutar profesionales altamente capaces. El objetivo consistía en “(...) atraer a profesionales que pudiesen ocupar los puestos de la alta dirección de las organizaciones de nivel nacional, regional y local, y liderar una reforma “hacia adentro”. “Estos gerentes cuentan con una remuneración cofinanciada por la entidad en la que se desempeña y SERVIR, descanso vacacional, jornada laboral flexible, cobertura sanitaria y previsional, gastos de representación, compensación por tiempo de servicios y defensa legal” (Citado en Alza 2011: 92).

Frente a este panorama, Alza menciona lo siguiente: “es complicado clasificar el modelo de la creación de Servir y sus ‘herramientas’ como orientados a un sistema de empleo o de carrera. La propia creación de Servir no responde a un modelo per se, sino que constituye una reforma habilitante de muchos otros subprocesos de reforma” (Alza 2012: 94).

Sin embargo, dicho autor señala que el caso de el Cuerpo de Gerentes Públicos responde más a un **modelo abierto o de empleo**, ya que el puesto para acceder a un directivo público no depende de pertenecer a una carrera. Se puede postular libremente de acuerdo a la experiencia profesional.

### **C. Modelo en la actual reforma del servicio civil: experiencias comparadas<sup>5</sup>.**

---

<sup>5</sup> La información contenida en este apartado tiene como base documentos de trabajo interno de SERVIR a los que no se ha logrado tener acceso, pero que los autores señala en el artículo realizado, que es la fuente en esta sección y que se indicará en la referencia bibliográfica.



Conforme ya se ha explicado, existen dos tipos de modelos de servicio civil: i) abierto o de puestos, al que puede postular cualquier persona en tanto cumpla los requisitos; y ii) cerrado, en el que solo pueden postular las personas al interior del Estado (Cortés y Prieto 2015: 6).

La Ley del Servicio Civil contempla un **modelo mixto**, es decir, cerrado para la carrera (con el nivel inicial abierto), y abierto para los directivos<sup>6</sup> y servidores de actividades complementarias<sup>7</sup>. Para llegar a esta decisión, se han tomado en cuenta legislaciones contenidas en otros países, de esta manera se ha observado: a Canadá, que tiene un sistema de puestos abierto; así como, sistemas mixtos, como en Chile y España; y, cerrados, al primer grado del nivel inicial de la carrera, como el de Brasil (citado en Cortés y Prieto 2015:6).

En cuanto, a la organización de puestos, se tomaron en cuenta, principalmente los sistemas de Canadá, Australia y Reino Unido, donde los puestos se agrupan en familias de puestos (unas 15 en promedio), roles y niveles. Por ejemplo, en Canadá cada nivel incluso tiene cuatro clases (grupos de puestos) y padrones, que son niveles remunerativos según evaluación de desempeño (citado en Cortés y Prieto 2015: 6).

En lo que refiere al proceso de selección mediante concurso público, se recogen las experiencias de varios países, como España, Brasil y Chile. Por ejemplo, respecto al ingreso; en España se da mediante dos mecanismos: por oposición y concurso. En el primero, los postulantes realizan una o más pruebas a fin de determinar su capacidad y aptitud para el puesto; y se fija su orden de mérito. En el segundo, por concurso el ingreso busca la comprobación y calificación de las aptitudes de los postulantes y, luego, de ello, se establece el orden de prelación de los mismos. Se debe precisar que en ambos casos el procedimiento de selección se inicia con la convocatoria pública. Asimismo, en Chile y Brasil el ingreso se da mediante concurso público (citado en Sú Lay 2015: 8).

Por otro lado, “la progresión se aplica sólo para los servidores civiles de carrera a través concursos públicos, siempre que se cumpla con los requisitos, pero también se exige un resultado satisfactorio en la evaluación de desempeño, al igual que en Chile” (Cortés y Prieto: 2015: 6).

---

<sup>6</sup> Desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones al interior de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial, también comprende a los vocales de los tribunales administrativos. (art 3 )

<sup>7</sup> Realiza funciones indirectamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración de una entidad.(art3 ).

Otro punto, es la capacitación, en la reforma del servicio civil se divide en dos formas: laboral y profesional, de una manera similar al sistema de Canadá. Asimismo, “los resultados de la evaluación de desempeño influyen en que servidor civil de carrera reciba capacitación profesional, tal como sucede en Brasil. En Chile, por ejemplo, los servidores civiles que reciben capacitación están obligados a permanecer, al menos, el doble de tiempo de duración de la capacitación” (Cortés y Prieto: 2015: 6).

Por último, en cuanto al período de implementación de la reforma, nuestro país dispone de un período de seis años a partir de la publicación de la ley, que se realizó el 3 de julio de 2013. A diferencia, en Chile, la última reforma ya tiene un tiempo de 10 años y sigue aplicándose; en cuanto a otros países como Brasil, España y Argentina continúan implementándose y cuentan hasta la fecha con una duración de dieciocho (18), ocho (8) y veinticuatro (24) años, respectivamente (Cortés y Prieto: 2015: 7).

En resumen, a fin de elaborar la propuesta de reforma del servicio civil, se realizaron comparaciones con otros sistemas y se adecuaron las mejores regulaciones a nuestra realidad. Como culminación, se decidió contar con un sistema mixto, a diferencia de los otros procesos de reformas ya explicados.

**Cuadro N° 3 .Tipología de Modelos en base a la evolución del servicio civil peruano**

• Decreto Legislativo N° 276	Modelo Cerrado
• Decreto Legislativo N° 728	Modelo abierto
• Programa de Modernización de la Gestión Pública	Modelo abierto
• Ley de Marco del Empleo Público	Modelo cerrado
• SERVIR(Cuerpo de Gerentes Públicos) Decreto Legislativo N° 1024	Modelo abierto
• Ley del Servicio Civil	Modelo mixto

**FUENTE:** Elaboración Propia en base a Carlos Alza “Consultoría para la elaboración del estudio sobre la evolución de la política del servicio civil peruano durante los últimos 30 años (1980-2011) para la autoridad nacional del servicio civil – SERVIR (2012).

#### 4. El Rol rector del servicio civil

A pesar, que no hay una definición exacta de rectoría en la literatura revisada. De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), se establece un apartado que explica la función de los entes rectores, que conforman la administración pública.

Al respecto, de acuerdo al artículo 44° se define al ente rector como la autoridad técnico-normativa a nivel nacional, encargada de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados con su ámbito; así como, coordinar su operación técnica y asumir la responsabilidad de su correcto funcionamiento en el marco de la presente Ley, sus leyes especiales y disposiciones complementarias (Ley 29158: 360411).

En tal caso, es el Poder Ejecutivo, quien en ejercicio de la rectoría asume las siguientes funciones:

1. Programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la gestión del proceso;
2. Expedir las normas reglamentarias que regulan el Sistema;
3. Mantener actualizada y sistematizada la normatividad del Sistema;
4. Emitir opinión vinculante sobre la materia del Sistema;
5. Capacitar y difundir la normatividad del Sistema en la Administración Pública;
6. Llevar registros y producir información relevante de manera actualizada y oportuna;
7. Supervisar y dar seguimiento a la aplicación de la normatividad de los procesos técnicos de los Sistemas;
8. Promover el perfeccionamiento y simplificación permanente de los procesos técnicos del Sistema Administrativo; y,
9. Las demás que señalen las leyes correspondientes (artículo 47°, Ley 29158)

Asimismo, se especifica en la LOPE, que el ente rector tiene a su cargo los sistemas administrativos del Estado, estos son los siguientes: Gestión de Recursos Humanos, Abastecimiento, Presupuesto Público, Tesorería, Endeudamiento Público, Contabilidad, Inversión Pública, Planeamiento Estratégico, Defensa Judicial del Estado, Control y Modernización de la gestión pública.

En este caso, a partir del año 2008, con la promulgación del Decreto Legislativo 1023, es SERVIR, quien asume la rectoría del Sistema de Gestión de Recursos Humanos, y por tanto se constituye en la autoridad especializada en esa materia. Al respecto, tiene las siguientes atribuciones:

**Normativa:** Dicta normas técnicas y directivas de alcance nacional para el funcionamiento del sistema y emite opinión técnica vinculante en materia de recursos humanos.

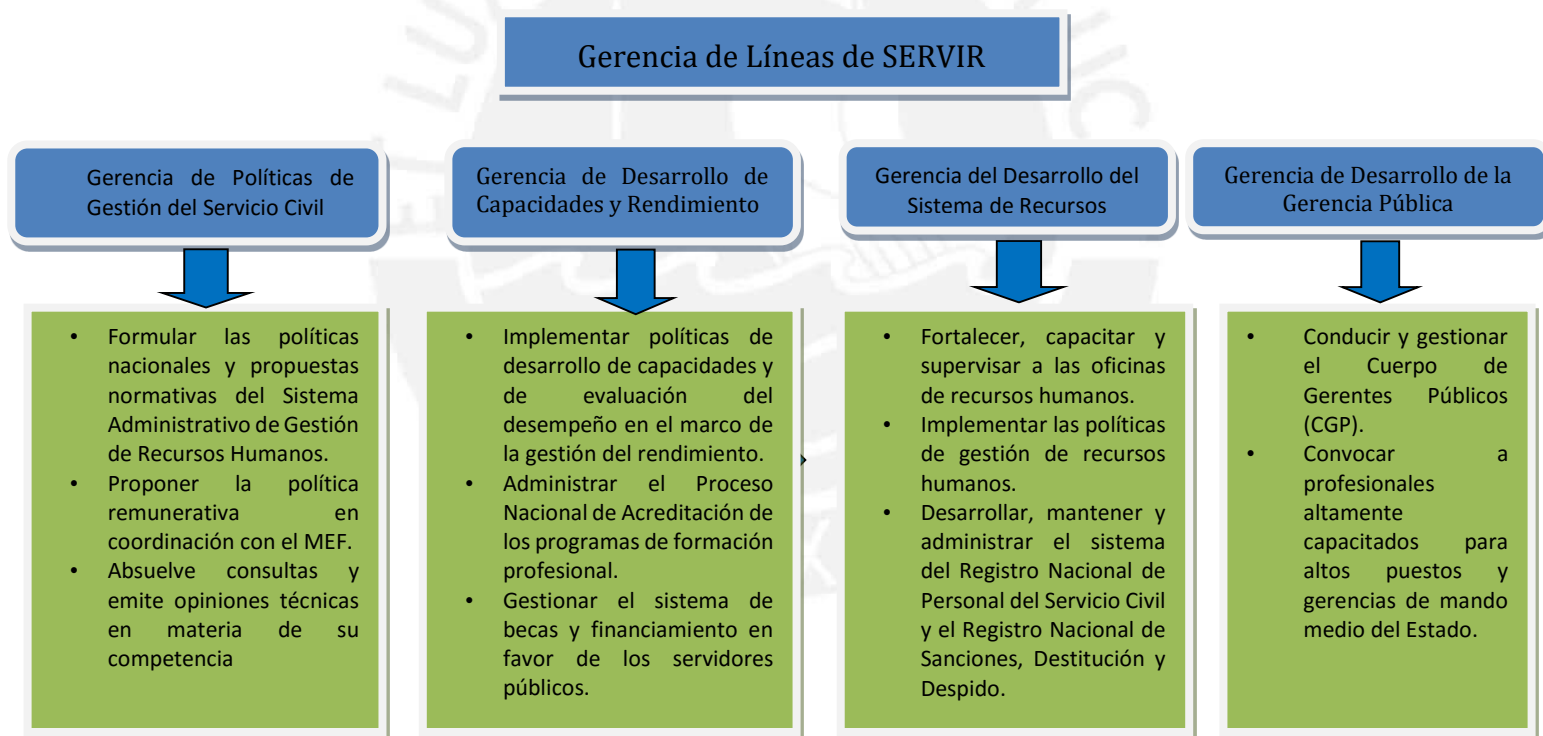
**Supervisora:** supervisa las oficinas de recursos humanos del Estado, coordinando acciones para fortalecerlas y dar seguimiento a su desempeño.

**Sancionadora:** Posee atribución para sancionar a entidades públicas de los tres niveles de gobierno por incumplimiento de las obligaciones previstas en el sistema. Interventora: Puede intervenir oficinas de recursos humanos si detecta graves irregularidades en la administración o gestión de los recursos humanos en concursos de selección conducidos por cada entidad.

**De resolución de controversias:** A través del Tribunal del Servicio Civil, resuelve las controversias producidas al interior del servicio civil relacionadas con remuneraciones, ingreso, progreso, sanción y terminación de la carrera (SERVIR 2011: 100).

Asimismo, SERVIR cuenta con un órgano máximo que es su Consejo Directivo, el cual está integrado por cinco miembros entre ellos; el presidente ejecutivo de SERVIR, la Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y el Director General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. El consejo cuenta con independencia, pues hay una renovación de cargos por cada cuatro años; así como, cuentan con mecanismos de protección del cargo, ya que sólo pueden ser removidos por falta grave debidamente sustentada. Su función se centra en aprobar las normas de carácter general y de alcance nacional, relacionadas al desarrollo del sistema administrativo de Gestión de Recursos Humanos, así como aprobar la política general de la institución (SERVIR 2011:101). Además, SERVIR cuenta con cuatro gerencias:

**Grafico N° 10**



**FUENTE:** Elaboración propia en base a SERVIR 2012: 98, y web <http://www.servir.gob.pe/nosotros/quienes-somos/>.

En la actualidad, SERVIR se ha fortalecido como entidad rectora, según Iacoviello, esto responde a los siguientes factores:

- El formato de la agencia favoreció el perfil innovador desde el principio, debido a que su autonomía es elevada, pues gran parte de las decisiones se toman en la Presidencia y en el Consejo Directivo, sin necesitar consulta externa.
- El proceso de aprobación e implementación de la Ley del servicio civil se consolida a través de las coordinaciones entre el MEF, PCM, quienes aceptan que SERVIR es un ente válido para concertar y conversar decisiones sobre la gestión de recursos humanos. (Iacoviello 2015: 56).

Lo antes mencionado, hace posible que SERVIR, como órgano rector sea una institución visible y dinámica como gestora de la implementación de la reforma de servicio civil. Asimismo, es importante precisar qué tan relevante es la ubicación del ente rector del servicio civil, es decir, en nuestro caso SERVIR depende jerárquicamente de la Presidencia del Consejo de Ministros, por ejemplo, a diferencia en Chile, su ente rector; la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), se creó al interior del Ministerio de Hacienda.

Cabe precisar, que de acuerdo a Cortázar, independientemente de la ubicación institucional del órgano rector, que depende del criterio de cada país, lo resaltante es la articulación de la reforma del servicio civil que debe mantenerse con otros sectores políticos relevantes dentro de la agenda de gobierno (Cortázar 2011: 11).

Por último, es clave tener en cuenta lo manifestado por Cortázar respecto a la “titularidad” de la reforma: “(...) la creación de una agencia especializada para la gestión del servicio civil (...) permitió que la reforma tuviera un “propietario” que se responsabilizara por su implantación e hiciera visible el esfuerzo del gobierno en la materia. Reformas complejas como las del servicio civil, difícilmente pueden progresar sin un grado importante de ownership” (Cortázar 2011: 9).

## **5. La gestión de recursos humanos del servicio civil**

En nuestro país, desde varios años atrás no se ha desarrollado una verdadera política de gestión de recursos humanos; a modo de ejemplo, de acuerdo a cifras oficiales del Módulo de gestión de recursos humanos del MEF, se reportó que al año 2012 existían: “(...) más de 500 normas sobre el servicio civil, más de 102 escalas remunerativas en 82 entidades del Poder Ejecutivo, más de 400

reglas diferentes que regulan el pago a los servidores públicos y más de 198 conceptos de pago, entre remunerativos y no remunerativos (...)” (SERVIR 2012: 90).

Además, en las entidades públicas, era muy usual que no se aplicarán las reglas de mérito y desempeño para el ingreso, permanencia y retención en el puesto; así como, tampoco había mecanismos de monitoreo de los procesos de selección ni el diseño de perfiles de puestos; es decir, se elegía a las personas por sus características, más no por los requisitos que requería el puesto. Por otro lado, había una desvinculación de los procesos de capacitación con las necesidades del conocimiento y los procesos de evaluación no estaban necesariamente acorde con el desempeño de los trabajadores. (SERVIR 2012: 90).

Todo lo explicado debilitó la administración pública y la visión de los trabajadores públicos; queda claro que no había una estrategia, tampoco la voluntad política, desde el poder ejecutivo, para cambiar el panorama de la situación de los recursos humanos; si bien se reconocen los intentos de mejora, estos resultaron ser fallidos por las trabas políticas y burocráticas.

En la actualidad, con la aprobación de la Ley del Servicio Civil se incluye al sistema administrativo de gestión de los recursos humanos (SGRH), como elemento clave de los servicios del Estado. En dicha ley se señala que este sistema “ (...) establece, desarrolla, y ejecuta la política del estado respecto del servicio civil, a través del conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades públicas en la gestión de los recursos humanos”( Ley 30057: artículo 4).

En el reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, se desarrollan los siete subsistemas que componen el SGRH y se indica que las oficinas de recursos humanos están a cargo de implementarlos en las entidades públicas. Estos son los siguientes:

1. **La Planificación de Recursos Humanos**, que involucra el desarrollo de estrategias, políticas y procedimientos para la planificación de los RRHH,
2. **La organización del trabajo y su distribución**, que define los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas. Contiene dos procesos: diseño y administración de puestos;



3. **La gestión del empleo;** que establece las políticas y prácticas de personal con el fin de gestionar los flujos del personal dentro del sistema de Administrativo de Gestión de Recursos Humanos; desde la incorporación hasta la desvinculación del personal. Este subsistema incluye por tanto a dos procesos: **la gestión de la incorporación** (selección, vinculación, inducción y período de prueba), y **la administración de personas** (legajos, control de asistencia, desplazamiento, procedimiento disciplinarios y desvinculación);
4. **La gestión de rendimiento;** por medio de este subsistema se analiza la correspondencia entre el aporte de los servidores civiles a los objetivos y metas institucionales. El proceso de este subsistema es la evaluación del desempeño, a través de la cual se mide las necesidades de los servidores civiles para mejorar el desempeño en sus puestos.
5. **La gestión de la compensación,** este subsistema se compone de los ingresos y beneficios la entidad brinda al servidor civil, como retribución del trabajo realizado en favor de la institución. Abarca los procesos de administración de compensaciones y personas, respectivamente.
6. **La gestión del desarrollo y capacitación,** contiene las políticas de progresión en la carrera y desarrollo de capacidades, a fin de garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades de la organización. Asimismo, busca desarrollar las competencias de los servidores y, estimula su desarrollo profesional. Los procesos que se consideran dentro de este subsistema son: capacitación y progresión en la carrera.
7. **la gestión de relaciones humanas y sociales,** se encarga de las relaciones que forman entre la organización y sus servidores civiles, por medio de las políticas y prácticas de personal. Contiene los siguientes procesos: las relaciones laborales individuales y colectivas, la seguridad y salud en el trabajo, el bienestar social, el clima organizacional, y la comunicación interna (Reglamento de la Ley del Servicio Civil: artículo 3 de, Título I).

Se debe precisar que el sistema de gestión de recursos humanos que se rige nuestro servicio civil está basado en el Marco Analítico para el Diagnóstico de los sistemas de Servicio Civil elaborado por el BID el año 2002 (Ver anexo 1)

En esa línea, como complemento, dicho marco analítico cuenta con cinco índices del diagnóstico del SC, que se explican a continuación:



Índice 1. (E) EFICIENCIA: Este índice evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de SC, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. Se relaciona con 13 puntos críticos.

Índice 2. (M) MÉRITO: Este índice evalúa el grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se relaciona con 10 puntos críticos.

Índice 3. (CE) CONSISTENCIA ESTRUCTURAL: Este índice evalúa la solidez e integración sistémica del SC, prestando atención al grado en que se constatan en el mismo todos aquellos elementos estructurales básicos que un sistema de gestión pública del empleo y los recursos humanos debe acreditar. Se desagrega en tres subíndices:

(CES) COHERENCIA ESTRATÉGICA

Integra las valoraciones relacionadas con el grado de vinculación de las diferentes políticas y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas gubernamentales. Se relaciona con 7 puntos críticos.

(CD) CONSISTENCIA DIRECTIVA

Integra las valoraciones que afectan al grado de desarrollo de la función directiva constatable en el sistema de SC, con especial atención a las relaciones entre la techno estructura central y las direcciones de línea. Se relaciona con 8 puntos críticos.

(CP) CONSISTENCIA DE LOS PROCESOS

Incluye las valoraciones que incumben al grado de desarrollo e integración, en el ámbito analizado, de los procesos básicos que sustentan un sistema integrado de gestión del empleo y los recursos humanos. Se relaciona con 14 puntos críticos.

Índice 4. (CF) CAPACIDAD FUNCIONAL: Este índice evalúa la capacidad del sistema de SC analizado para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Se desagrega en tres subíndices:

(COM) COMPETENCIA

Incorpora las evaluaciones de aquellas políticas y prácticas de personal que inciden más directamente en el diseño, aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las capacidades de los empleados, y tienden a asegurar la dotación de las competencias clave que el sistema público necesita. Se relaciona con 15 puntos críticos.

(EI) EFICACIA INCENTIVADORA

Mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de las personas incorporan estímulos positivos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio. Se relaciona con 14 puntos críticos.

(FL) FLEXIBILIDAD

Mide el grado en el que las políticas y prácticas analizadas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios, superando los patrones burocráticos de rigidez, y se alinean con las tendencias flexibilizadoras que caracterizan a las orientaciones actuales de la gestión de las personas. Se relaciona con 12 puntos críticos.

Índice 5. (CI) CAPACIDAD INTEGRADORA

Este índice evalúa la eficacia con que el sistema de SC parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con 19 puntos críticos. (Longo 2002: 84-86).

Los puntos críticos a que hace referencia cada uno de los índices se definen como proposiciones que deberán ser comprobadas para determinar el grado mayor o menor de correspondencia (Longo 2002: 18) Ver anexo 2

En ese sentido, de los índices mencionados destacan la consistencia estructural, específicamente la coherencia estratégica, y la capacidad funcional. En cuanto al primero, se debe precisar que las estrategias están estrechamente vinculadas con la forma en qué cada gobierno diseña, organiza e implementa el cumplimiento de determinada política. En el caso del servicio civil peruano, se ha establecido a SERVIR como ente “conductor-director-decisor” capaz de impulsar el adecuado funcionamiento de un sistema de servicio civil, y por ende, una adecuada gestión de recursos humanos de un estado. Por ello, si bien en la actualidad el proceso de cambio al nuevo régimen está avanzando y se reconoce la voluntad política hacia la reforma, que se ve materializada en las 24 resoluciones de inicio hacia el régimen de la Ley del Servicio Civil<sup>8</sup>, se espera que el próximo gobierno brinde el apoyo político y se continúe con la reforma. Esto responde a la idea de que: “cualquier sistema de recursos humanos debe ser coherente con una estrategia, con las prioridades de un país, sus necesidades así como sus políticas que deben traducirse en sistemas de planificación y presupuesto (...)”. (Echebarría 2004: 44-45).

Por último, contar con capacidades funcionales es óptimo en tanto, garantiza la profesionalización del servicio civil; es decir, se logra tener una administración pública con empleados eficientes que respondan a los objetivos de las entidades públicas y a la vez que su trabajo se oriente a ofrecer un servicio de calidad a la ciudadanía.

---

<sup>8</sup> Ver página web:< <http://www.servir.gob.pe/lista-de-entidades-con-resolucion-de-inicio-a-la-ley-del-servicio-civil/>>. Consultada el 27 de abril de 2016.

## **Capítulo 4: La coordinación en la implementación de la Reforma del Servicio Civil**

En este capítulo está dirigido a establecer las relaciones de coordinación que existen entre los diferentes actores que participan en la reforma del servicio civil. Asimismo, se reitera que esta sección se basa íntegramente en el trabajo de campo realizado; aunque se ha recurrido a referencias bibliográficas a fin de reforzar algún argumento esgrimido por los entrevistados. Al final de este capítulo se establecen los problemas que se han detectado y que dificultan ya sea a corto o largo plazo la coordinación en la implementación de la reforma.

### **4.1 Actores de la Reforma del servicio Civil: roles y responsabilidades<sup>9</sup>**

Los actores son relevantes en la toma de decisiones y de acciones que están relacionadas con el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público. Por ello, en el interior de un espacio de política pública interactúan tanto actores públicos como privados. Al respecto, es necesario considerar que estos actores provienen de diferentes organizaciones o instituciones públicas; así como, representan intereses opuestos y comparten los mismos temas de debate en relación con el problema planteado, formando lo que se conoce como espacios de interacción (Subirats y otros 2012: 51-52).<sup>10</sup>

Asimismo, en el contexto, de la implementación de la política pública, se debe tener en cuenta que no es un camino fácil, sobre todo por la confluencia de varios actores. Al respecto, se considera lo siguiente:

(...) si bien existen dificultades para diseñar una reforma, ello puede complejizarse con el proceso de implementación y ejecución de la misma, debido a que se pueden presentar mayores riesgos que modifiquen las decisiones que la originaron; por tanto, conciben dicho proceso como una etapa dinámica en el que los diversos actores negocian permanentemente como respuesta a los escenarios cambiantes de la implementación. Así, consideran que los actores deben promover

---

<sup>9</sup> Ver anexo 3

<sup>10</sup> Cabe precisar que este párrafo se ha extraído del trabajo: El proceso de diseño del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD), en el marco de la Política de Gestión de Riesgos de Desastres implementadas por el Estado entre el año 2011 al 2014 en el Perú”, desarrollado para el curso de Análisis y diseño de políticas públicas (ciclo 2014-II) de la Maestría en Ciencia Política y Gobierno.

estrategias o arreglos ante las posibles reacciones que se generen como parte del desarrollo de la política (citado en Ugarte y Matos 2015: 11).

Principales actores involucrados en la reforma:

- **Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR):** Es la agencia rectora de la reforma, por lo tanto es la encargada de conducir, dirigir y ejecutar la política de gestión de recursos humanos en los tres niveles de gobierno, a fin de hacer más eficiente la administración pública mejorando el servicio civil. Para ello, cumple una función normativa, en cuanto elabora las directivas, que contienen los principales lineamientos que son de aplicación obligatoria para las entidades públicas.

En este sentido, SERVIR tiene la responsabilidad de brindar capacitación y asistencia técnica ya sea a solicitud de las mismas entidades o por iniciativa propia. Asimismo, realiza funciones de seguimiento y supervisión a las oficinas de recursos humanos (ORH) de las entidades públicas, para ello coordina constantemente en la aplicación de los instrumentos sobre los subsistemas de gestión de recursos humanos. En este aspecto, SERVIR tiene la responsabilidad de fortalecer las funciones que realizan las ORH, toda vez que se busca otorgar a dichas oficinas un rol ejecutor, y no sólo relegar sus funciones a simplemente administrar las planillas del estado. Por otro lado, SERVIR tiene la facultad de resolución de controversias, a través del Tribunal del Servicio Civil (TSC), constituido por Decreto Legislativo 1023, como órgano técnico especializado, que se encarga de conocer las controversias que surgen entre las entidades y los trabajadores.

Al respecto, el tribunal resuelve las siguientes materias: acceso al servicio civil; pago de retribuciones; evaluación y progresión en la carrera; régimen disciplinario y la culminación de la relación laboral. Como responsabilidad, el TSC asume emitir resoluciones con arreglo a derecho (Ley 27444), así como cumple un rol estratégico pues se convierte en una vía idónea que reduce la carga procesal del Poder Judicial. Según datos de SERVIR, hasta el 2012, el tribunal ha resuelto más de 28,000, resoluciones, en diversos temas controvertidos, como son principalmente el pago de retribuciones y régimen disciplinario (SERVIR 2012:104). Por último, SERVIR administra el Cuerpo de Gerentes Públicos, que surgió como una iniciativa de profesionalizar el segmento directivo. En este caso, se convoca a concursos públicos a fin de posicionar a diversos profesionales en puestos gerenciales en las entidades públicas.

Sin duda, la función constante de SERVIR, es la de difusión de información respecto a la reforma y absolución de consultas a cualquier entidad pública en cuanto a la implementación de la ley del servicio civil (Ley 30057).

- **Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGP-PCM):**

Este órgano asume la rectoría en cuanto a la Política de Modernización de la Gestión del Estado (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, publicado el 09 de enero de 2013), que promueve un servicio civil meritocrático. Entonces, su rol se centra en elaborar los lineamientos para la modernización del estado en las entidades públicas; así como, coordinar y realizar el seguimiento a nivel multisectorial e intergubernamental de la aplicación de dichos lineamientos.

Estos son los siguientes:

- **Lineamiento 1: El sistema de recursos humanos asegura la profesionalización de la función pública a fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan.**
  - ✓ Impulsar las reformas que viene implementando la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el marco de la nueva Ley del Servicio Civil.
  - ✓ Contar con perfiles de puesto tipo y un clasificador de puestos a nivel de la administración pública.
  - ✓ Desarrollar cada uno de los 8 sub sistemas de gestión de personas en la administración pública (Planificación de políticas de recursos humanos, organización del trabajo y su distribución, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación, gestión del desarrollo y la capacitación, gestión de las relaciones humanas y resolución de controversias).
- **Lineamiento 2: Asegurar la transparencia, la integridad y la ética pública, la participación y la colaboración ciudadanas en el debate de las políticas públicas y en la expresión de opinión sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades.**
  - ✓ Institucionalizar y promover las prácticas de buen gobierno, transparencia y acceso a la información pública, integridad y ética pública, rendición de cuentas, participación y colaboración ciudadana.
  - ✓ Asegurar que la información brindada al ciudadano sea relevante, completa, confiable y objetiva a lo largo del tiempo.
  - ✓ Abrir canales de comunicación con la ciudadanía para debatir las políticas públicas y recibir opiniones sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de la entidad.
  - ✓ Impulsar la aplicación de las tecnologías de la información como instrumento para facilitar el acceso a la información.
  - ✓ Diseñar portales de Datos Abiertos y crear demanda para que sean utilizados
- **Lineamiento 3: Promover, apoyar y participar en espacios de coordinación interinstitucional con entidades del mismo nivel como de otros niveles de gobierno, para multiplicar la capacidad de servicio del Estado en beneficio de los ciudadanos mediante la articulación de políticas, recursos y capacidades institucionales (SGPPCM 2013: 61-63).**

Asimismo, la Secretaría de Gestión Pública es pues la encargada de hacer seguimiento de cómo trabaja SERVIR con las entidades públicas (ya sean ministerios o instituciones) y supervisa que se ofrezcan mejores servicios a la ciudadanía, en marco del proceso de modernización de la gestión pública. Asimismo, se tiene que si bien SERVIR está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros; es decir depende orgánicamente, no depende técnicamente, pues SERVIR goza de autonomía propia y del manejo técnico de la reforma del servicio civil. Por ejemplo, si la SGPPCM decide realizar capacitaciones sobre servicio civil a diversas entidades públicas a través de talleres, como entes rectores del Sistema de Modernización de la Gestión Pública, no lo hacen por su cuenta, por el contrario, contactan a SERVIR para que exponga, pues es la entidad con competencia en dicho tema (entrevista 2).

Por otro lado, la SGP forma parte del Consejo Directivo de SERVIR, en tal caso, participa de la toma de decisiones, en cuanto a la aprobación de directivas y/o lineamientos sobre la política de gestión de recursos humanos, y en la designación de los gerentes públicos.

- **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF):** Esta entidad a través de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), que es el órgano técnico-normativo especializado en materia presupuestaria, es la encargada de coordinar con SERVIR los aspectos relativos a la política remunerativa (Decreto Legislativo 1023), en base a los límites establecidos por ley. En tal sentido, el MEF se constituye en: “el actor decisivo en la aprobación de la propuesta de política remunerativa de SERVIR, así como en la etapa de implementación de la misma, mediante las disposiciones y autorizaciones presupuestarias establecidas en la Ley Anual de Presupuesto”(SERVIR 2012: 106). Asimismo, de acuerdo a la Ley del servicio civil (Ley 30057), la DGPP debe emitir su opinión favorable respecto a los “Cuadros de Puestos de Entidad” (CPE) que elaboren las entidades con la previa aprobación por resolución del Consejo Directivo de SERVIR.

Es preciso señalar, también que la DGPP, forma parte del Consejo Directivo de SERVIR, a través de su representante el Director de Presupuesto Público; por lo tanto al igual que la SGP de la PCM participa en la toma de decisiones respecto a la aprobación de directivas, lineamientos, planes, etc., y también en la designación de los gerentes públicos.



Por último, otro órgano como la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos (DGGRP) tiene la función de establecer las escalas remunerativas por entidad.

- **Oficinas de Recurso Humanos de las entidades (ORH):** Las ORH de las entidades públicas son las responsables de la gestión de recursos humanos conforme a las disposiciones del ente rector. Asimismo, tienen a su cargo el cumplimiento de las siguientes funciones:

- a) Ejecutar e implementar las disposiciones, lineamientos, instrumentos o herramientas de gestión establecidas por SERVIR y por la entidad.
- b) Formular lineamientos y políticas para el desarrollo del plan de gestión de las personas y el óptimo funcionamiento del sistema de gestión de recursos humanos, incluyendo la aplicación de los indicadores de gestión.
- c) Supervisar, desarrollar y aplicar iniciativas de mejora continua en los procesos que conforman el sistema de gestión de recursos humanos.
- d) Realizar el estudio de análisis cualitativo y cuantitativo de la provisión del personal al servicio de la entidad de acuerdo a las necesidades institucionales.
- e) Gestionar los perfiles de puestos
- f) Administrar y mantener actualizado en el ámbito de su competencia el Registro Nacional del personal del servicio civil y el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido que lo integran.
- g) Otras funciones que se establezcan en las normas reglamentarias y lo dispuesto por el ente rector del sistema. (Ley del servicio civil, Ley 30057).

Así como, conforme a la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH - "Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas", las ORH tienen como función aplicar el sistema de gestión de recursos humanos que está compuesto de siete subsistemas<sup>11</sup>.

Las funciones que se han explicado, difieren de las funciones que normalmente se vinculan a las oficinas de recursos humanos de cualquier entidad pública. Al respecto, de acuerdo al censo realizado por SERVIR, se obtuvo que las funciones que se ejecutan con mayor frecuencia en las ORH se concentran en la gestión de planillas (44.9%), control de asistencia (41.2%), legajos (40.6%), control de contratos (36.5%), desvinculación (33.5%) y administración de personal (30.6%) (SERVIR-GDSRH 2015: 3).

Conforme a lo expuesto, tanto SERVIR, el MEF, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM y las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno se consideran

---

<sup>11</sup> Conforme se ha explicado en la sección de este trabajo "La gestión de recursos humanos en la reforma del servicio civil"

los actores principales y claves en la implementación de la reforma del servicio civil. Como actores secundarios, que tienen incidencia en la continuidad de la reforma del servicio civil, está el Congreso de la República; el Poder Judicial como entidad que resuelve en última instancia los recursos de apelación interpuestos ante el Tribunal del Servicio Civil; además, se encuentran otros actores en tercer nivel como son los representantes de los trabajadores, la academia y grupos de investigación, etc; así como, las agencias de cooperación internacional y organismos multilaterales como el BID, que apoyo en el modelo de gestión de recursos humanos como pilar de la reforma. Cada uno de estos actores se caracteriza por tener intereses, posiciones y niveles de influencia determinados.

## 4.2 Relaciones entre los actores involucrados

En primer lugar, la implementación de la reforma está compuesta por dos etapas que se desarrollan en paralelo. La primera consta de la producción normativa y la segunda se centra en el tránsito de las entidades hacia el nuevo régimen del servicio civil. Para ambos casos SERVIR mantiene un liderazgo como ente rector de la reforma y para llevar a cabo las fases mencionadas existen interacciones entre los actores ya descritos, a fin de realizar un trabajo conjunto, por ello funciones como la coordinación y colaboración son esenciales para hacer prosperar la reforma.

Entonces, a continuación se describirán estas dos etapas que a su vez contienen varias fases intermedias.

- A. Primera etapa: producción normativa:** En esta etapa se realizan dos tipos de coordinación una interna en la que intervienen las gerencias de SERVIR y la otra en la aprobación de la normativa, donde se lleva a cabo una coordinación interinstitucional, en la que intervienen otros actores; ambas se realizan a un nivel horizontal.

### i. Relación de coordinación interna (nivel horizontal)<sup>12</sup>

En cuanto a la producción normativa (principalmente las directivas) que depende exclusivamente de SERVIR, existen cuatro fases: Diseño, Validación y Pre publicación del Proyecto Normativo, y Seguimiento.

---

<sup>12</sup> Se ha realizado en base a las entrevistados 1 y 3

1. El Diseño normativo: En esta fase, SERVIR lleva a cabo un diagnóstico situacional, por ello, cada Gerencia<sup>13</sup> que pretende regular sobre determinado tema conforma un equipo de trabajo, que se encarga de realizar un benchmarking internacional, a fin de comparar experiencias en otros países o un benchmarking nacional, pues podría existir algún caso emblemático de una entidad que se quiera adaptar. Para este benchmarking podría haber conformación de mesas de trabajo, como se realizó, para el tema dimensionamiento del estado, familia de puestos, requisitos de puesto, abastecimiento y niveles de carrera.

A modo de ejemplos, generalmente, los países que se toman en cuenta para un benchmarking internacional son: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Australia, España y Alemania. En Sudamérica, resaltan los países de Colombia, Chile y Brasil, que están más avanzados en cuanto al servicio civil. Sin embargo, también puede suceder que SERVIR contrate los servicios de consultoría, como sucedió en el caso de la directiva de gestión de rendimiento. Entonces, la circunstancia de recurrir a un servicio externo que se encargue del benchmarking, en realidad depende de la magnitud del tema que se quiere regular. Lógicamente hay un proceso de investigación de por medio.

Posteriormente, se elabora la propuesta normativa, es importante precisar que esta se “pasa en bruto” a las demás gerencias de SERVIR y existe para ello, un “comité de gerencias”, donde también se incluyen a los órganos de línea y apoyo. Si es el caso, por ejemplo, en cuanto a la directiva de gestión de rendimiento esta es observada también, por el Jefe de administración y el Gerente General, ya que estos pueden tener una visión distinta y puede realizar sus comentarios.

Es necesario, este proceso de validación interna; ya que el proceso de validar una propuesta normativa significa si la “cosa funciona”, toda vez que SERVIR busca una coherencia interna, por ello, hay una interacción permanente entre las gerencias, a fin de que no interfieran unas con otras en sus líneas de acción. Sobre todo considerando que en la formulación de una directiva pueden participar más de una gerencia.

---

<sup>13</sup> Son cuatro Gerencia de Desarrollo de la Gerencia Pública, Gerencia de Capacidades y Rendimiento, Gerencia de Desarrollo del SRRH y la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil.

## 2. Validación y prepublicación:

Se valida externamente, con expertos o especialistas en el tema que se quiere regular, luego se consolida una propuesta final antes de la prepublicación. En la prepublicación; es decir, el proyecto final de directiva se emite mediante resolución respectiva de la presidencia ejecutiva de SERVIR y se prepublica en el Diario Oficial El Peruano; este es un proceso que demora tres semanas o un mes. Paralelamente a ello, se publica en la web para absolución de consultas de la ciudadanía que puede durar dos a tres semanas. Generalmente, existe un grupo pequeño (estas son entidades públicas, servidores e interesados en el tema)<sup>14</sup> que dan comentarios. De esta manera, cada propuesta normativa (directivas y/o reglamentos) es sometida a discusión, a partir de ello se recogen los comentarios y sugerencias, de la sociedad civil, de las entidades, y de la academia. Esto es para tener legitimidad. Después de ello, se aprueba por Consejo directivo y se publica

Posteriormente, hay un trabajo interno; se elabora una propuesta final ajustada que recoge las observaciones de la prepublicación, y pasa nuevamente por las gerencias y luego el consejo directivo da su aprobación y oficialmente se publican y entran en vigencia. Respecto a la difusión de directivas, se publica en la web de SERVIR y aparte hay un *mailing* para aviso a los gestores en recursos humanos, hasta octubre de 2015, se registran más de 1,000 personas en el mailing.

En las validaciones: No hay frecuencia, depende la demanda y de los instrumentos (directivas) que se tengan, puede haber varios talleres de trabajo o sólo uno. En estos talleres pueden participar el Jefe de la Oficina de Recursos Humanos, otro taller puede ser solo con especialistas, en realidad depende mucho de la disponibilidad del personal en el momento. También se ha creado como red de gestores de RRHH, a fin de estar en contacto con los especialistas en recursos humanos.

Sin embargo, hay variantes, si es una tema complicado hacen una nueva validación, en la que puedan estar expertos, gerentes públicos, funcionarios públicos o cooperación internacional; en realidad se señala que todo depende de la materia y de la misma directiva. Como sucedió en el caso de la directiva de familia de puestos, en el que determinadas entidades rectores, “reclamaban”

---

<sup>14</sup> Tomado del artículo “La implementación de la reforma del servicio civil en el Perú: avances, retos y agenda pendiente”, elaborado por el entrevistado N° 1, a modo de complementar la información obtenida.

tener competencia sobre este tema. Y otras entidades, como, por ejemplo, la Contraloría General de la República no estaba de acuerdo en que SERVIR interviniera en regular dicho tema.

### 3. Seguimiento:

Se realiza el proceso de seguimiento de cada directiva una vez ya estén publicadas. Para ello, se utilizan ciertas estrategias. En cuanto a estas se debe tener en cuenta como regla general que para cada directiva hay una estrategia distinta, porque es la forma para segmentar las personas (funcionarios públicos) que necesitan conocer bien las directivas. Así como, no hay estrategias específicas para las entidades públicas. Sin embargo, no descartan elaborar estrategias exclusivamente para los 18 ministerios de ser necesario.

Una de las estrategias es la validación previa de la directiva con el personal de recursos humanos de las entidades públicas, toda vez que se facilite el proceso interno de aprobación de directivas. Asimismo, por ejemplo en cuanto a la directiva de gestión de rendimiento, antes que se publique se han trabajado planes pilotos, en el 2015, en 4 organismos públicos estos son: SERFOR, INPE, SERVIR y SUCAMEC. Esto se produce debido a que es un tema complicado, nuevo y difícil de implementar por tiempos y se necesita precisión.

En otro caso, si bien se difunde la directiva sobre la elaboración de los MPP (Manual de Perfiles de Puestos), en todas las entidades ya sea OPs (organismos públicos) y ministerios, por estrategia se enfoca en aquellas entidades que están en el proceso al tránsito; ya que esta directiva es de obligatorio cumplimiento establecido en la hoja de ruta del tránsito al nuevo régimen.

A noviembre de 2015, se cuenta con nueve directivas publicadas, siete prepublicadas y ocho validadas. Como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro 5. Directivas en proceso de publicación**

En validación	Pre Publicadas	Publicadas
Lineamientos para: control de asistencia , administración de legajos de servidores civiles, períodos de prueba y reglamento interno del servicio civil	Categorización de las entidades públicas respecto al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos y ámbito de acción de las oficinas de recursos humanos	Inicio del proceso de implementación del Nuevo Régimen del Servicio Civil
Gestión del rendimiento	Directiva que desarrolla el modelo de Gestión del Rendimiento y aprueba los instrumentos que establecen los procedimientos que se deben llevar a cabo en el ciclo de gestión del rendimiento.	Lineamientos para la administración, funcionamiento, procedimiento de inscripción y consulta del Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido – RNSDD.
Gestión de la capacitación	Reglas para el ejercicio del Derecho de Defensa y Asesoría de los servidores y ex servidores civiles	Reglas de aplicación progresiva para la aprobación del Cuadro de Puestos de las Entidades
Proceso de selección e inducción	Cuadro de Puestos de la Entidad	Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas
Estructura de la carrera del servicio civil		Directiva y Guía para el dimensionamiento de las entidades públicas
Vinculación y desvinculación: modelos contrato y resoluciones.		Familias de puestos y roles y Manual de Puestos Tipo (MPT) aplicables al régimen del servicio civil
		Régimen y procedimiento disciplinario de la Ley del servicio civil.
		Guía de Mapeos de Puestos
		Aprobación del Plan de Acción del Modelo de Gestión del Rendimiento en su etapa piloto
		Definición del primer grupo de entidades pilotos que iniciarán la gestión del rendimiento en el 2015

**FUENTE:** Elaboración Propia en base a Sú Lay 2015: 10-11

ii. **Relación de coordinación interinstitucional (nivel horizontal)**



En este punto, interactúan tres actores: SERVIR, la PCM y el MEF. En general, se observa que con ambas entidades, si bien existe trabajo conjunto y coordinado, se tiene que cada entidad como actor relevante cuida mucha su autonomía y trabaja específicamente en el marco de su rectoría.

En cuanto, a la aprobación de las directivas, lineamientos y/o normativa o adopción de acuerdos, correspondiente a SERVIR, interactúan las dos entidades en el Consejo Directivo. La PCM a través de la Secretaría de Gestión Pública (SGPPCM) y el MEF por medio de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP).

En el caso de las directivas, la Presidencia del Consejo de Ministros recibe la agenda del día, en la que adjuntan los documentos para la reunión. Las reuniones del Consejo Directivo, se programan: comienza a las 1pm y termina a las 3pm. La explicación y exposición de la directiva a ser aprobada recae en la Gerencia de Gestión de Políticas del Servicio Civil, quien es la responsable de la presentación. Los demás miembros del Consejo Directivo pueden hacer las observaciones que consideren pertinentes, si es así, se espera a que se realice una nueva presentación; en cambio hay otras directivas que se aprueban al acto, por ejemplo, la directiva sobre la defensa jurídica del estado. A diferencia, existen otras directivas, que están relacionadas con los siguientes temas: la familia de puestos, con la operatividad del tránsito del servicio civil, y otras de rendimiento y capacitación, que pueden demorarse más en aprobarlas, la razón principal es la profundidad del tema que requiere análisis y debate. (entrevista 2)

Asimismo, la Secretaría de Gestión Pública es pues la encargada de hacer seguimiento de cómo trabaja SERVIR con las entidades públicas (ya sean ministerios o instituciones) en marco del proceso de modernización de la gestión pública. Al respecto, si bien SERVIR está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros; es decir depende orgánicamente, no depende técnicamente, pues SERVIR goza de autonomía propia y del manejo técnico de la reforma del servicio civil. Por ejemplo, si la SGPPCM decide realizar capacitaciones sobre servicio civil a diversas entidades públicas a través de talleres, como entes rectores del Sistema de Modernización de la Gestión Pública, no lo hacen por su cuenta, por el contrario, contactan a SERVIR para que exponga, pues es la entidad con competencia en dicho tema (entrevista 2).

En cuanto al MEF, esta entidad es consciente de que “la implementación de toda reforma requiere de varios aspectos: el técnico normativo, el financiamiento y aprobación política, todos ellos a cargo del Estado, pero con diversos actores. En el caso específico del MEF, se apuesta por la implementación de la reforma con un debido financiamiento y correcta utilización de los recursos asignados”<sup>15</sup> (entrevista 4).

El MEF interviene en las herramientas que tengan impacto presupuestal, con excepción de la construcción del diseño de políticas remunerativas, cuya competencia la tiene SERVIR.

Una forma de intervención y coordinación entre el MEF y SERVIR se da respecto a la directiva sobre “Reglas de Aplicación progresiva para la aprobación del cuadro de puestos para las entidades”, conforme a la Ley del Servicio Civil se indica que el Cuadro de Puestos de la Entidad, es aprobado por SERVIR y la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP); considerando además que la implementación de este documento normativo requiere ser financiado, de acuerdo a las reglas presupuestarias para cada año fiscal. En este caso, SERVIR señala que, la directiva “es nuestra”, “ellos ven el dinero” y nosotros la dotación de puestos.

Cada entidad tanto el MEF como SERVIR, en principio, en la implementación de la reforma, se rigen por sus atribuciones que por ley les han sido asignadas, con plena autonomía. Por lo que, a modo de excepción, si se requieren hacer coordinaciones, para la mejor implementación de este régimen, se efectúan reuniones de coordinación tanto en las instalaciones del MEF como de SERVIR, con los equipos responsables.

Asimismo, estas reuniones no se realizan periódicamente sino, que sólo se efectúan para tratar asuntos que estén directamente relacionados con la valorización de puestos y emisión de documentos normativos, y se realizan con el equipo de trabajo de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos (DGGRP).

Sin embargo, existen reuniones imprevistas para discutir aspectos como el caso de las entidades que remite su Cuadro de Puestos de la Entidad (CPE) a SERVIR. Por ejemplo, si el Ministerio de Salud

---

<sup>15</sup> Por razones de agenda no se logró entrevistar al Director General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (DGPP), Rodolfo Acuña Namihas, quien forma parte del Consejo Directivo de SERVIR. Sin embargo, se contacto al Director General de Gestión de Recursos Públicos del MEF, Jorge Noziglia.

(MINSA), emite su CPE a SERVIR este lo evalúa y aprueba, luego, el MEF, a través de la DGPP y DGGRP, da su aprobación (este proceso dura cinco días); luego regresa a SERVIR para volver a aprobarlo (este proceso dura diez días); al respecto, la idea de la reunión era qué hacer frente a esta situación: una opción era verificar la información anterior que tiene el MEF para dar la aprobación más rápido. Porque, el peor escenario que pudiera suceder es que el proyecto de CPE regrese a la entidad (MINSA), a fin de hacer los ajustes pertinentes y volviera a emitir su CPE a SERVIR. Otra opción se centró en que el MEF emitiera no dos oficios (uno de la DGPP y otro de la DGGRP) sino simplemente un oficio firmado por estas dos direcciones. De hacerlo así, se permitiría hacer el proceso de aprobación de CPE más dinámico y menos burocrático. (entrevista 3)

Por otro lado, los mecanismos de coordinación son informales, si bien se efectúan reuniones presenciales, como ya se ha explicado; también proliferan el uso de mecanismos informales como vía correo electrónico y vía telefónica. Asimismo, también podría considerarse a las reuniones fortuitas (no estrictamente agendadas) para tratar el tema y principalmente son desarrollados por los responsable de área o de equipo de trabajo.

**B. Segunda etapa: Tránsito al nuevo régimen:** En esta etapa de implementación, interviene principalmente la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos de SERVIR, este órgano de línea asumen las funciones de rectoría en la aplicación de los Lineamientos para el tránsito hacia el nuevo régimen del servicio civil.

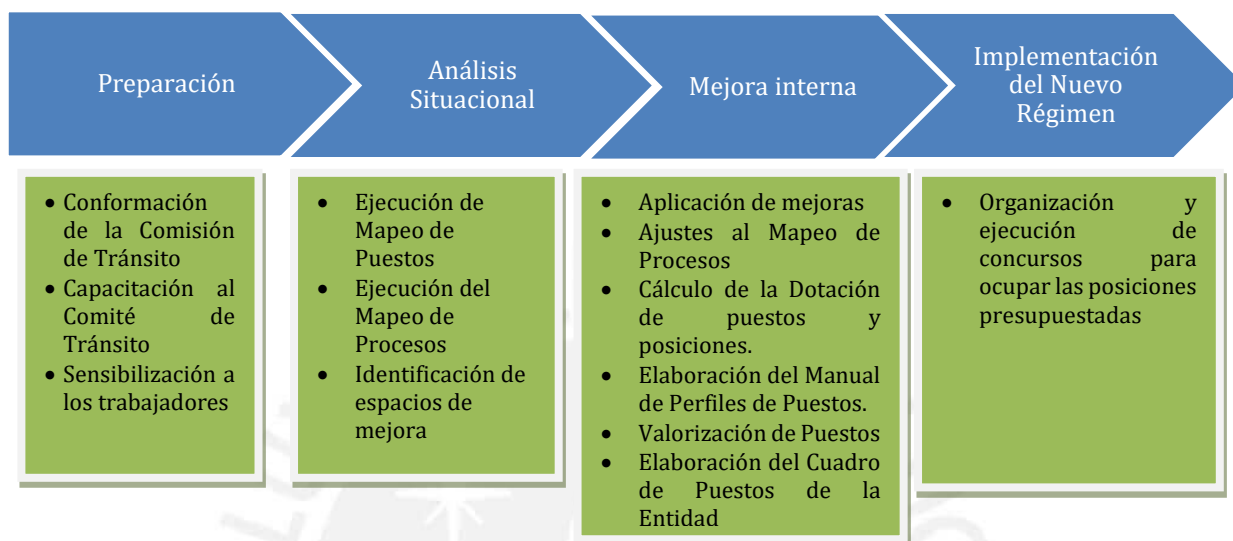
La Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos tiene el rol de “empujar” a las ORH de las diversas entidades públicas a fin de que estas logren un posicionamiento distinto ; es decir, logren diseñar e implementar las normas técnicas que emite dicha Gerencia. Asimismo, se propone fortalecer las ORH en cuanto sean ellas mismas quienes se integren al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, aspecto clave de la reforma.

De otro lado, están las Oficinas de Recursos Humanos (ORH) de las entidades públicas (ya sean a nivel nacional- los ministerios y las OPS-, a nivel regional y local).

En principio como estrategia, SERVIR, a través de la Gerencia de Recursos Humanos forma un equipo de “Comisiones de Tránsito”, que está conformada por sectoristas, estos tienen a su cargo diversas entidades ya sean ministerios, organismos públicos o incluso algunos programas; el objetivo es realizar el seguimiento y monitoreo o el “apoyo” a las entidades al tránsito hacia la Ley del servicio

civil. Para ello, los lineamientos para el tránsito al nuevo régimen del servicio civil establecen cuatro pasos, que deben ser cumplidos por las entidades, estos son:

**Gráfico N° 11. Etapas del tránsito hacia el nuevo Régimen de Servicio Civil**



Fuente: Elaboración Propia: SERVIR- GDSRRHH (2016)<sup>16</sup>

### **1. Relación de coordinación con las Oficinas de Recursos Humanos**<sup>17</sup>

El primer paso consiste en que las ORH manifiestan su voluntad de ingresar al tránsito del nuevo régimen del servicio civil, mediante un oficio dirigido al Presidente Ejecutivo de SERVIR. Posteriormente, la entidad emite una Resolución en la que comunica la conformación de una Comisión de Tránsito; es a partir de ello, el sectorista asignado toma contacto con la entidad y se coordina la primera reunión.

Se debe tener en cuenta que a cada sectorista se le asigna un grupo de entidades (ya sea ministerios, municipalidades, organismos públicos, etc)<sup>18</sup> y se encargan en adelante de todo el proceso de

<sup>16</sup> Se realizó en base al documento entregado en la realización de las entrevistas con lo sectoristas de la Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos.

<sup>17</sup> Se ha realizado en base a las entrevistas 6 y 7

<sup>18</sup> Directiva N° 002-2014-servir/GDSRH "Normas para la gestión del sistema administrativo de gestión de recursos humanos en las entidades públicas", define las entidades de tipo A y tipo B: <http://storage.servir.gob.pe/normatividad/Resoluciones/PE-2014/Res238-2014-SERVIR-PE.pdf> (consultada el 3 de mayo de mayo de 2016).

tránsito al nuevo régimen, esto involucra desde darles asistencia técnica hasta la absolución de cualquier tipo de consultas<sup>19</sup> referentes a la implementación de las herramientas; como la elaboración del Mapeo de Puestos, Mapeo de Procesos, etc; así como, otras referentes a normativa, capacitaciones, etc. En cuanto a las capacitaciones, la entidad solicita a SERVIR, por medio de su sectorista que desea recibir charlas respecto a las herramientas o se comunica directamente con el Área de Capacitaciones de SERVIR para concretar cursos o charla para la difusión a sus funcionarios públicos del tránsito al nuevo régimen. En algunas ocasiones remiten sus consultas mediante oficios, pero también utilizan mucho los correos electrónicos.

Cabe precisar, que en la primera etapa, de preparación de la entidad, se da una charla de sensibilización a la Comisión de Tránsito, a fin de explicar las acciones que tienen que llevar a cabo ellos en cada una de las cuatro etapas. Básicamente, esta reunión es informativa, en la cual se explica las ventajas del tránsito al nuevo régimen, se planifica lo que se va a hacer los próximos meses; dicha reunión dura dos horas como máximo o una hora y media. Esta charla es realizada por los sectoristas de SERVIR.

La persona de contacto en la comisión es normalmente el Jefe de Recursos Humanos; con él comienzan a coordinar por ejemplo, el tema de Mapeo de Puestos; sin embargo sucede también, que la coordinación se realice con el Jefe de la Oficina de Planificación y Presupuesto, o el Secretario General, eventualmente. Esto depende cada entidad.

Al respecto, cabe recordar que las Comisiones según lo establecido, está conformadas por:

4. Un representante del titular de la entidad, de preferencia será un servidor que ejerza funciones atribuidas a la entidad.
5. El Secretario General o Gerente General o quien haga sus veces.
6. El jefe del área de Recursos Humanos, o el que haga sus veces
7. El jefe del área de Planificación y Presupuesto, o Racionalización, u Organización y Métodos, o la que haga sus veces.
8. Un representante del área de Administración, o la que haga sus veces (Lineamientos, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 160-2013-SERVIR/PE).

---

<sup>19</sup> Existe un Correo [info@servir.gob.pe](mailto:info@servir.gob.pe), donde se reciben sus consultas.

En realidad los sectoristas mencionan que, como Gerencia de SERVIR, se contactan con varios niveles jerárquicos de las entidades, por ejemplo, con analistas, especialistas, jefes, secretarios generales, viceministros y finalmente ministros. Asimismo, cada cierto tiempo hay reuniones con la plana directiva de las entidades para informar sobre los avances de la implementación de las herramientas. Cabe precisar, que surgió como una estrategia sobre la marcha la idea de involucrar a la alta dirección en las reuniones sobre el avance de sus las entidades que tienen a su cargo. A fin de avanzar más rápido en el tránsito al nuevo régimen.

#### Coordinación interna (GDSGRH)

En cuanto a la coordinación interna, el equipo de Comisión de Tránsito, conformada por cinco sectoristas cuenta con una base de datos, en la que cada uno de ellos, semanalmente reporta al Gerente<sup>20</sup> de RRHHH, a través del llenado de una ficha de datos, sus avances con las entidades públicas. Así como, existe un “Comité de Implementación de Tránsito”, que se reúne los lunes a las 9am; donde se discuten el progreso de las entidades. Luego, la Gerente en otra reunión<sup>21</sup> con el Presidente Ejecutivo de SERVIR le da cuenta del estado de cada entidad y le informa sobre lo avanzando. El paso siguiente es que el presidente envíe formalmente a la PCM y al Ministro de Economía y Finanzas el reporte oficial del estado de las entidades al tránsito.

En cuanto, a las reuniones de los sectoristas con los representantes de las entidades, hay una preparación previa de parte del “equipo de SERVIR” para acordar cómo se va a llevar a cabo la reunión; es decir, según los entrevistados manifiestan “hay que saber que puedes decir y que no puedes decir”.

#### Coordinación Informal

En cuanto a la coordinación esta es informal, por ejemplo, esto se confirma cuando las comisiones de tránsito, como representantes de las entidades, envían versiones preliminares de las herramientas, ( Mapeo de Puestos, Mapeo de Proceso, Cálculo de dotación de puestos y posiciones, Manual de Perfiles de Puestos o el Cuadros de Puestos de la Entidad) vía correo electrónico . Entonces, una vez recibido el proyecto de herramientas los sectoristas revisan y hacen los

---

<sup>20</sup> Se debe precisar que, en cualquier momento, según lo considere la Gerente puede entrar al sistema y ver cuándo es la última comunicación registrada con la entidad o ir directamente a conversar con los sectoristas.

<sup>21</sup> Los martes se realiza otra reunión con el Presidente y el “Comité de gerencias”, que está integrado por todas las gerencias de SERVIR.



comentarios que consideren pertinentes y envían vía correo electrónico las observaciones a la entidad. Cuando la entidad ya tiene la versión final vuelve a enviar a SERVIR el documento con la firma del titular de la entidad; y, por último, la Gerencia da la confirmación de que el documento está “ok”. Esto quiere decir que la entidad cumplió con elaborar la herramienta establecida y está en la segunda etapa del tránsito. Inmediatamente los sectoristas almacenan el documento que contiene la herramienta aprobada en el file correspondiente a la entidad<sup>22</sup>.

Hay un punto resaltante y es que normalmente lo que sucede es que las entidades contratan servicios de consultoría; a fin de que estas diseñen y elaboren sus herramientas; por lo tanto, es común, que la relación de coordinación sea de tres: sectorista- entidad-consultora. Ahora contratar los servicios de terceros resulta necesario para las entidades por dos razones: la primera por la carga laboral que les impide ocuparse a tiempo completo y la segunda razón es por la complejidad técnica que implica la elaboración de dichas herramientas. Por lo tanto, la consultora se comunica con el sectorista previa coordinación con la entidad contratante, no actúa por sí solo.

Conforme a lo explicado, esta es la manera como se desarrolla el trabajo con las comisiones de tránsito, optar por la vía formal, implicaría esperar que la entidad, a través de su comisión de tránsito remita el expediente con toda la documentación, estos se quiere evitar (para hacer más ágil el proceso de implementación).

Asimismo, hasta el momento no hay ninguna entidad que haya cumplido con elaborar todas sus herramientas. Si bien se han emitido resoluciones de inicio<sup>23</sup> al tránsito del nuevo régimen estas sólo se dan a las entidades que estén en la mitad de la ruta; es decir, las que hayan terminado la etapa 2. A la fecha son 23 las entidades del nivel nacional, incluyendo a 7 ministerios, 14 organismo públicos (entre ellos SERVIR), y 1 proyecto y 1 agencia.(Ver anexo 4 )

#### Relación con el Ministerio de Economía y Finanzas

Desde la Gerencia de Recursos Humanos, respecto a la elaboración de sus herramientas, coordinan directamente con el MEF, es decir antes de emitirse dichas directivas, cuentan con la aprobación del MEF. Esta práctica se realiza recién desde enero de 2014 cuando se crea las comisiones de

---

<sup>22</sup> En tal caso, internamente la entidad elabora un acta que confirma el envío de su producto (herramienta).

<sup>23</sup> Hasta la fecha se han entregado 21 resoluciones de inicio.

tránsito, antes no sucedía así, pues la Gerencia de Políticas era la encargada de diseñar las propuestas de directivas y Recursos Humanos intervenía solo para dar conformidad, ahora la estrategia es distinta. Como comenta el entrevistado “Esto se ha decidido sobre la marcha, en la práctica sucedió” (Entrevista 7).

Por otro lado, en cuanto al diseño de la herramienta sobre la dotación de puestos y posiciones, se ha encontrado que las entidades han encontrado una excusa para “crecer”; esto es lo contrario a lo que se busca en la reforma, pues no es el objetivo que las entidades crezcan en tamaño, sino que los puestos estén adecuados a los que efectivamente la entidad requiere.

#### Relación con la Secretaría de Gestión Pública

En cuanto a las comisiones de tránsito la Secretaría de Gestión Pública de la PCM no tiene participación alguna, como ya se ha explicado antes cumple un rol de tomar decisiones en el Consejo Directivo de SERVIR.

Sin embargo, conforme la información que se obtuvo en las entrevistas, dicha secretaría debería haber normado mediante decreto supremo sobre la gestión de procesos y mejoras pero por razones internas, no logro emitir su normativa, lo único con que se cuentan es con un documento de trabajo, que está colgado en su página web<sup>24</sup>. Ante ello, SERVIR realizó una versión de ese documento y lo aplico en una directiva, que está alineada con lo estipulado por la SGPPCM, toda vez que había urgencia por regular este aspecto de procesos, ya que es una herramienta que las entidades deben cumplir con elaborar para el tránsito a la ley.

### **4.3 Problemas que dificultan la coordinación**

En cuanto a este punto se tienen los siguientes hallazgos:

1. El avance en base al ritmo de las entidades: En primer lugar, se debe señalar que, no todas las entidades tienen igual nivel de avance; al respecto, de acuerdo a la información obtenida en las entrevistas realizadas a los sectoristas<sup>25</sup>, quienes coordinan constantemente con los funcionarios

<sup>24</sup> <http://sgp.pcm.gob.pe/gestion-por-procesos/> (Consultada el 03 de mayo de 2016).

<sup>25</sup> Forman parte de la Gerencia de RRHH de SERVIR y son el personal encargado de la implementación de la ley del servicio civil en las entidades públicas.

públicos de las entidades, señalan que las instrucciones recibidas se centran en “**avanzar al ritmo de las entidades**”.

Al respecto, hasta la fecha se tiene que 259 entidades están en tránsito a la reforma del servicio civil, cuando el total de entidades sobrepasa la cifra de 2,000. De éstas, sólo 34 entidades se encuentran con la Resolución de Inicio<sup>26</sup> a la Ley del Servicio Civil, por lo que se aprecia que el avance es aún lento.

Si bien se contempla que el proceso de implementación será gradual y tendrá un tiempo de duración de seis años, como primera impresión se tiene que dicho proceso es más “reactivo”, es decir, SERVIR logra avances pero en dependencia a las entidades. Esto se explica por lo siguiente: “El tema del tránsito es parte de la política que ha venido construyéndose en el tiempo. Más allá de las cuestiones generales que aparecen en la Ley y el Reglamento, se han tenido que desarrollar directivas y metodologías para poder normar y operativizar herramientas que sólo habían sido enunciadas (más no desarrolladas) en esos documentos”<sup>27</sup>. Entonces, se debe entender que; no existen metas e indicadores que específicamente regulen la cantidad de entidades en tránsito u objetivos a lograr por entidades en tránsito, ya que dichas herramientas se encontraban en proceso de diseño.

Por otro lado, la gestión por resultados, es entendida como un instrumento que: “(...) enfoca a la organización en la realización de los objetivos deseados, otorgándoles mayor flexibilidad para gestionar sus recursos a cambio de una transparencia total en las operaciones y decisiones, y un monitoreo estricto de los resultados alcanzados.”(Mc Bride 2011: ESAN); asimismo, debe tenerse en cuenta que SERVIR como toda entidad pública cuenta con un Plan Estratégico Institucional (PEI) 2015 al 2021, que establece como objetivo estratégico general: “Consolidar y legitimar la rectoría de SERVIR respecto del sistema administrativo de gestión de recursos humanos ante los servidores públicos y la ciudadanía.”

Al respecto, los objetivos estratégicos específicos que se plantean son los siguientes:

---

<sup>26</sup> SERVIR. Lista de entidades con Resolución de Inicio a SERVIR. < <http://www.servir.gob.pe/lista-de-entidades-con-resolucion-de-inicio-a-la-ley-del-servicio-civil/>> .

<sup>27</sup> Respuesta enviada vía por correo electrónico del entrevistado N°6 el 11 de julio del 2016.

**1. “O.E.E-1 : Liderar el proceso de implementación de la Ley del Servicio Civil en los tres niveles de gobierno**

**Indicador:** Nº de entidades públicas que cuentan con CPE aprobado.

**Indicador:** Nº de servidores públicos incorporados al servicio civil.

**2. O.E.E -2: Desarrollar las competencias y funciones de SERVIR en el ámbito de la rectoría en materia del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.**

**Indicador:** Nº de procesos del sistema administrativo de gestión de recursos humanos, desarrollados.” (SERVIR 2014: 31).

Claramente, se evidencia, en cuanto al primer objetivo, que los indicadores no están en función al número de entidades que cuentan con resolución de inicio ni se relacionan con el número de entidades, por ejemplo, según tipo sea de tipo A o Tipo B, que transita al nuevo régimen. Por lo que, existe un vacío en cuanto a que el objetivo trazado no comprende más indicadores. Esto responde, como se ha mencionado anteriormente a que las herramientas para elaborar mapeo de puestos, mapeo de procesos, etc, estaban recién por elaborarse.

En este aspecto, se señala que si bien SERVIR cuenta con una PEI que orienta a la gestión por resultados, este no contiene indicadores suficientes que midan el proceso de tránsito en base a la cantidad de entidades. Asimismo, también es prudente observar que el tránsito a la reforma del servicio civil iniciada el 2013, se constituyó en una política de estado durante el gobierno del Presidente Ollanta Humala, que tomo forma en la marcha, por lo que SERVIR comenzó a implementar el proceso en forma ágil y desmesurada, sin tener en cuenta la realidad de las organizaciones públicas. Por lo que, no existe realmente una contraposición con la gestión por resultados, pues la manera en que los operadores de SERVIR coordinaban con las entidades, a fin de asesorarlas en el tránsito respondía a la naturaleza de la política vigente.

En esta situación, se esperaría que el próximo gobierno, a raíz de la experiencia de estos últimos tres años en el proceso al tránsito, proponga establecer metas o indicadores que guíen dicho proceso.

2. Experiencia de los operadores e implementadores del tránsito al régimen de la ley del servicio civil.

Debe manifestarse que los sectoristas; aquél grupo encargado de la implementación del nuevo régimen son la “cara responsable” de SERVIR ante las entidades públicas, por lo que se ha identificado que el nivel de especialización de gran parte de ellos puede no ser el más adecuado para resolver temas de fondo; es decir, “la problemática de las entidades no se pueden resolver con medidas genéricas” (entrevista 14).

El rol de los sectoristas se circunscribe a actuar como operadores de la implementación de la ley del servicio civil, en este caso el tránsito al nuevo régimen, por ello, deben manejar un solo discurso conforme van realizando las charlas, capacitaciones, consultas, etc, con las entidades.

Se ha explicado que la relación es de tres: entidad-consultora-sectorista. En el 2015 hubo problemas de “teléfono malgrado”, determinada información se señalaba en las charlas, posteriormente, con la entrada de la consultoras que se encargan de diseñar y elaborar las herramientas para el proceso de implementación, la información se distorsionaba o se contradecía; sin embargo, según señalan en el MEF, la situación, mejoró.

CASO PROVÍAS NACIONAL

- En las charlas de sensibilización a los trabajadores de las entidades públicas, los sectoristas suelen explicar el contenido de la ley del servicio civil los beneficios y ventajas que esta ofrece Sin embargo, en el caso de Provías Nacional, que contiene dos regímenes laborales, como es 728 y CAS, en la exposición sólo se mostró los beneficios de la 276 y CAS, más no se expuso nada sobre el régimen privado. Este hecho de por sí generó una molestia a los trabajadores de la 728, pues consideran que SERVIR no tuvo en cuenta la realidad de la entidad al exponer la ley., así como, entienden que los beneficios de la 728 al nuevo régimen son pocos, sobre todo a nivel remunerativo.

En ese sentido, si bien predomina 728; con el comienzo de la implementación del nuevo régimen; marca una brecha porque según las disposiciones de la ley, ya no se puede contratar a un trabajador de planilla, la única solución es contratar a un CAS. Por ello, para los servidores contratados vía CAS sería más beneficioso entrar al nuevo régimen. Como, se observa en el siguiente cuadro:

Mejoras en el nuevo servicio civil	Decreto Legislativo N°1057	Decreto Legislativo N° 276	Decreto Legislativo N° 728
Mayores ingresos vía prestaciones (gratificaciones) y CTS.	X	X	
Mayor remuneración pensionable.	X	X	
Carrera y capacidad de progresión y movilidad entre entidades.	X		X
Mayor permanencia (por carrera).	X	X	X
Capacitación, mayor equidad remunerativa, claridad en régimen sancionador, entre otros.	X	X	X

FUENTE: SERVIR 2013.

3. Resistencia Interna.- De las entrevistas realizadas a los funcionarios de las entidades públicas: MINSA, MINEDU, MEF, MINTRA, PROVIAS NACIONAL, CONADIS, MUNICIPALIDAD DE LIMA, y del informe remitido por el MINJUS, se ha obtenido que, la única entidad que ha realizado un diagnóstico de estrategia comunicacional es el MINSA, en el 2014.

De esta manera, este diagnóstico tenía como fin identificar los temores y expectativas de 448 trabajadores, respecto al nuevo régimen de la ley del servicio civil, para ello hubo una encuesta de la que se obtuvo los siguientes resultados:

Los temores más comunes se asocian con lo siguiente:

- ✓ Las mejoras salariales.
- ✓ La estabilidad laboral.
- ✓ Las evaluaciones de desempeño.
- ✓ La capacidad laboral.

Asimismo, se obtuvo los siguientes datos:

80% expresaron tener poco conocimiento del nuevo régimen.

45.7% querían conocer la nueva escala remunerativa.

36% querían conocer la línea de carrera del nuevo régimen.



33% de trabajadores pertenecientes al régimen de la 276 consideraba que estaba de acuerdo. El personal con más de 30 años de servicio tenía temor de la forma de pago de las liquidaciones. 56% estaba interesada en cuál era su remuneración.

Por lo que se concluyó que más aceptación tenía el personal CAS que los trabajadores nombrados de la 276. Al respecto, el tema de las capacitaciones es un temor fuerte que suelen tener el personal de este régimen, pues se ven en peligro si es que un trabajador más joven está mejor capacitado y actualizado que él; en este punto cabe recordar que la ley del servicio civil dispone que los servidores públicos que fallen en la primera evaluación tendrán una oportunidad más para capacitarse, si salen desaprobados en la segunda prueba es causal de cese (se entendería como despido).

En el caso de PROVÍAS NACIONAL, existe resistencia interna; sin embargo, esta no se ha materializado en paralizaciones ni huelgas; es decir, si bien existía ya un descontento manifiesto en los trabajadores 728 con la institución, antes del proyecto de la ley SERVIR, principalmente por el tema remunerativo; posteriormente, con el nuevo régimen del servicio civil, se le critica lo siguiente:

- ✓ No se ha estipulado en el tema de la CTS.
- ✓ No deben ser catalogados como entidad de tipo B<sup>28</sup>, ya que la naturaleza de PROVÍAS es ser una unidad ejecutora con un presupuesto de 20 millones de soles, que no necesita recibir dinero del tesoro público, por ello, no debería vincularse con SERVIR.
- ✓ La meritocracia (uno de los principios que rige el nuevo régimen SERVIR), también se puede mantener por medio de los concursos, en este caso, si el funcionario es calificado no necesariamente es porque sea el mejor amigo del otro, sino por sus capacidades.
- ✓ Cada vez que un trabajador 728 renuncia es una plaza menos en planilla, porque desde que se inicio el tránsito al régimen SERVIR nadie entra planilla; es decir, “por si acaso esta el CAS” (entrevista N°9).

---

<sup>28</sup> Se define como los “Órganos desconcentrados, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley N°28411 de una entidad pública Tipo A”, en este caso del Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

- ✓ Si bien consideran que una de las características de la ley de servicio civil es respetar la voluntad de los trabajadores, quienes decidirán si optan por postular o no al nuevo régimen, pero para los nuevos trabajadores será obligatorio.
- En cuanto a la negociación colectiva, se prohíbe la negociación en materia económica; sin embargo, de acuerdo al Tribunal Constitucional, es posible hacer cambios remunerativos por convenio, esta medida desvirtúa lo que SERVIR buscaba con la ley.

Como se ha mencionado líneas arriba, el sindicato y sus objeciones a la ley SERVIR, no han afectado el tránsito, porque la entidad ya se encuentra con Resolución de Inicio 367-2015/SERVIR-PE, del 27 de diciembre de 2015.

Sin embargo, esto no oculta otras formas de manifestación que tengan los trabajadores, específicamente del sindicato para expresarse; por ejemplo, usan el correo para manifestar sus reclamos a nivel nacional a fin de lograr un reconocimiento salarial y el pago de la CTS. Esta comunicación llega hasta las altas autoridades, como el Director Ejecutivo, incluso al Viceministro y el Ministro, aunque los cambios esperados no dependen de estos últimos, por ser el MTC una entidad de tipo A., que no tiene injerencia en PROVÍAS.

Entonces, el rechazo existe; pero, este no es tan contundente que sea capaz de interrumpir o estancar el proceso de implementación hacia al nuevo régimen del servicio civil. Esto se corrobora con lo siguiente: al 14 de julio de 2016, la situación en PROVÍAS era efectivamente que el proceso se paró, pero no por paralizaciones, sino porque no se continuó con el dimensionamiento de la entidad, de acuerdo a la directiva publicada por SERVIR en el 2015, que comprende tres fases: el Mapeo de procesos, Análisis e identificación, priorización y aplicación de mejoras, y Determinación y análisis de dotación de recursos humanos de la entidad. En este punto, al 30 de junio del 2016 han comunicado a SERVIR, a través de su sectorista que cuentan con los avances correspondientes; sin embargo, no han enviado la documentación a fin de ser observada por SERVIR y , posteriormente, resolver las subsanaciones. Todo ello, vinculado a que (en el momento de la entrevista) se estaba a vísperas de un cambio de gestión, por lo que “no se gana nada enviar cuando se está ante un cambio de gobierno, si se sigue avanzando no se sabe lo que el nuevo gobierno pueda pedir” (entrevista 8)

Sin duda lo expuesto, esto se contrapone a lo afirmado por el sectorista de SERVIR, asignado a PROVÍAS, cuando se refirió a lo siguiente: “el avance se encuentra estancado toda vez que el sindicato se ha opuesto; aún con las charlas que la entidad ha venido realizando, el rechazo es evidente” (entrevista 7).

Por lo tanto, no hay paralización del tránsito por el sindicato; al contrario, se entiende que el proceso continua, y que la entidad seguiría en camino al nuevo régimen. Sobre todo porque PROVÍAS es una entidad que ha avanzado de manera eficiente y rápida a diferencia de otras instituciones públicas.

En cuanto, al MINEDU, existen los tres regímenes laborales (276, 728 y CAS), se existe una percepción negativa por parte de los trabajadores (especialmente los pertenecientes a la 276), existe un temor al cambio y sobre todo a los despidos, porque gran parte de ellos está desactualizado y pueden ser despedidos. Además se han producido huelgas en el exterior de la sede central, pero esto no ha ocasionado que se trabe el proceso de tránsito. Lo que si ocurre es que el sindicato manifiesta su descontento a través de documentos que hacen llegar a las autoridades pertinentes, que no son exactamente un pliego de reclamos.

También, en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, existe resistencia, pero recién están en proceso de conocimiento en ver que significa, hay preocupación para capacitarse. Por ello, se ha enviado una carta a SERVIR solicitando un convenio interinstitucional con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). Asimismo, hay un sector de la 728, que está conformada por los obreros, estos son trabajadores repuestos que realizan labores de oficina. Estos se oponen, no están de acuerdo con la Ley SERVIR; así como, acuden muy poco a las charlas realizadas por el personal de SERVIR. A pesar, que la invitación a las capacitaciones y exposiciones es para todos los trabajadores en general, incluso para los gremios sindicales, la comunicación es abierta; en tal caso, el rechazo a la reforma de la entidad, se justifica por un temor al cambio y al poco conocimiento de las características del nuevo régimen.

Hay que precisar que en la municipalidad a diferencia de las entidades a nivel nacional como los ministerios, el proceso está aún comenzando, por ello, se plantea que recién en agosto de este año,

se realicen los mapeos de puestos y procesos (etapa 2), para ello han capacitado a 63 colaboradores de las áreas administrativas de 29 centros de costo.

Entonces, a pesar que hay resistencia, existe la decisión desde la alta gerencia de continuar con el proceso de tránsito al nuevo régimen. A la fecha de realizada la entrevista que fue el 4 de agosto del presente año, habían expectativas respecto a la voluntad política; sin embargo, en el contexto del cambio de gobierno, la municipalidad espera saber si el tránsito continuaba o habría algunas reformas.

A diferencia, en el caso del MEF, se confirma que no hay resistencia por parte de los trabajadores. En principio, se debe señalar que el MEF fue el gran impulsor de la elaboración de la ley SERVIR, por tanto, de la investigación realizada no se ha develado resistencia alguna por parte de los trabajadores. Al respecto, se debe mencionar que, dicha entidad fue la primera que culminó la etapa dos, requisito indispensable para obtener la resolución de inicio, que se otorgó el 29 de diciembre de 2015<sup>29</sup>. El proceso de tránsito que se vivió en el MEF permitió mayor involucramiento con los servidores, ya que estos mismos asistían a aulas especiales donde habían computadoras con un sistema integrado y cada servidor revisaba el mapeo de puestos, en tal sentido, podrían identificar, corregir y/o declarar efectivamente las funciones que realizaban, es decir se realizaba un ejercicio de introspección.

Por lo que, no existe resistencia interna de trabajadores, tampoco hay sindicatos, se puede afirmar que hasta el momento no hay problemas en el MEF.

De igual manera, en el Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo, Ministerio de Justicia y en CONADIS, se sostiene que no han tenido dificultad alguna, en el caso del MINTRA gran parte de los trabajadores son CAS, es decir un 48% de 1692 trabajadores a julio del 2016. El MINJUS cuenta con un total de personal a Julio del 2016 de 2890 Servidores Públicos, entre ellos CAS, 276, FAG, PAC y de la Ley SERVIR; en este caso, el personal mayoritario es CAS.

---

<sup>29</sup> Según información del entrevistado el MEF había culminado dicha etapa mucho antes de la fecha señalada; sin embargo, se optó por esperar a otras entidades para que existiera un grupo modelo de al menos 20 entidades y, de esta manera, lograr que el Presidente Humala entregue las resoluciones de inicio respectivas.

Un caso particular es el CONADIS como organismo público especializado adscrito al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP. Se caracteriza como una entidad pequeña compuesta, únicamente por 150 trabajadores CAS, por ello, no se conforman sindicatos; al contrario hay aceptación y comprensión de pasar al nuevo régimen del servicio civil.

✓ **Proceso Constitucional.-** Dicho proceso también es una manifestación de resistencia.

De las entrevistas realizadas se obtuvo que principalmente, los gobiernos regionales, han decidido no iniciar la implementación de la Ley del servicio Civil, hasta que no defina la inconstitucionalidad de la ley. Esto constituye una traba, porque el proceso de inconstitucionalidad se interpuso el 22 de julio de 2013 y recientemente el 27 de abril de 2015, el Tribunal Constitucional ha resuelto lo siguiente:

✓ La exclusión que hizo el Congreso de la República para que determinadas instituciones queden fuera de la Ley. El TC ha expresado su acuerdo con la exclusión de los trabajadores de las empresas públicas y de regímenes especiales (maestros, policías, enfermeras, etc.) pues hay razones objetivas, sin embargo, ha dicho que todas las demás exclusiones (los servidores civiles del Congreso, SUNAT, SBS, BCR y la Contraloría General de la República), son inconstitucionales; es decir, deberían acogerse al régimen SERVIR. Hasta el momento se sabe que el BCR está en desacuerdo, su Presidente ha manifestado lo siguiente:

“(…) pasar al régimen Servir se limitaría el proceso de captación de personal que tiene el Banco Central, e incluso los cursos de capacitación que dicta la institución tendrían que ser autorizados por la Autoridad Nacional del Servicio Civil”.<sup>30</sup>

En ese contexto, plantea presentar un recurso de aclaración al Tribunal Constitucional. La negativa del BCR es clara.

---

<sup>30</sup> “El BCR se enfrenta a Servir por pase de trabajadores a Ley del Servicio Civil”. Diario La República, 30 de abril de 2016.  
<http://larepublica.pe/impresia/economia/763932-bcr-se-enfrenta-servir-por-pase-de-trabajadores-ley-del-servicio-civil>

- ✓ El segundo tema cuestionado por el TC es la exclusión de las remuneraciones como aspecto que se puede tratar en las negociaciones colectivas en el sector público. En este punto, el TC ha hecho ha ratificado un pronunciamiento anterior donde señaló que es inconstitucional no incluir este aspecto en la negociación colectiva pues una prohibición absoluta de negociación colectiva de remuneraciones en el sector público resulta contraria a la Constitución<sup>31</sup>. En este punto, el sindicato de PROVÍAS NACIONAL considera que efectivamente el TC ha desvirtuado lo que SERVIR quería, sobre todo respecto a las negociaciones colectivas.
- ✓ El tercer tema, que cuestiona el TC es la parte de las sanciones disciplinarias de la Ley referido a la causal de “prevaricación”, por cuanto su alto nivel de imprecisión afecta el principio de legalidad.

Sin embargo, se ha pronunciado positivamente sobre aspectos como la gestión del rendimiento del personal del sector público; a sostener que es necesario a fin de garantizar la provisión y la permanencia en el servicio civil de trabajadores idóneos, así como para resguardar la calidad del servicio a los ciudadanos. También ha sostenido que la evaluación es de suma importancia toda vez que opera como una base para determinar el acceso igualitario al servicio civil, así como la permanencia y la promoción, teniendo en cuenta la capacidad y el mérito (SERVIR 2016)<sup>32</sup>.

Entonces, respecto a ello, se está aún a la espera de retomar las comunicaciones con el nivel regional. Por otro lado, se debe resaltar que SERVIR esta priorizando el nivel nacional ante todo, sin embargo, ello no quiere decir que no se han estado realizando coordinaciones con las entidades del nivel regional y local. Pero aún es difícil llegar a explicar y “hacer entender” la reforma.

#### 4. Herramientas de aplicación para la implementación del régimen del servicio civil.-

<sup>31</sup> Sobre este aspecto, el TC ha indicado que este aspecto del fallo sólo entrará en vigencia cuando el nuevo Congreso (que se instala en julio de 2016) emita una Ley específica sobre la materia.

<sup>32</sup> Portal de Noticias: <http://www.servir.gob.pe/el-tc-fortalece-la-meritocracia-y-la-reforma-del-servicio-civil/>



Este problema abarca dos aspectos que se explicarán a continuación:

- **Resultan complejas.-** Sobre todo en el caso de los gobiernos regionales y locales. A nivel regional, las entidades son muy politizadas, y a nivel local es complejo adecuar las herramientas. Por ejemplo, si a nivel nacional, un ministerio necesita recursos económicos y humanos para poder diseñar e implementar sus herramientas, los gobiernos locales, carecen de ello. Es más como ya se ha manifestado anteriormente, las entidades públicas contratan consultores para que puedan diseñar y/o elaborar sus herramientas.
- **Contratación de consultoras.-** Como consecuencia de la complejidad de las herramientas. Es común que gran parte de las entidades públicas contraten los servicios de consultoría para que puedan diseñar y/o elaborar sus herramientas. Esto responde a dos razones:
  - **Carga laboral de las entidades públicas.-** Por ejemplo, de las entrevistas realizadas se ha obtenido que el MINSA, MINEDU, MINTRA, MINJUS y CONADIS han tercerizado los servicios de consultoría; por el contrario, el MEF, PROVÍAS NACIONAL, CONADIS Y MUNI LIMA están diseñando y elaborando su propias herramientas. Respecto al primer grupo de entidades sobresale las experiencias del MINSA y MINEDU al contratar una consultora:

Entidades Públicas	Aspectos positivos	Aspectos negativo
MINSA	Tienen experiencia en esos temas.	La consultora no conoce a ciencia cierta la estructura de la entidad.
MINEDU	Tienen experiencia, por lo que hay menos posibilidad de error.	Las licitaciones duran dos o tres meses para contratar una consultora.
CONADIS	La consultora es especializada y la entidad es pequeña	No menciona
MINTRA	Se contrata a un grupo especializado de personas y el personal ha colaborado.	No menciona.

FUENTE: Elaboración propia

A ello, hay que agregar que en el caso del MINSA, es una entidad “grande” con 1994 puestos según el Cuadro de Asignación de Personal, y no se disponía de la capacidad operativa concentrada en recursos humanos para poder llevar a cabo el mapeo de puestos, y por la razón de la carga laboral.

En cuanto al MINEDU, si bien se reconoce al factor de la especialidad de las consultoras en realizar los documentos de gestión como Mapeo de Puestos, Procesos, etc, no tuvieron una buena experiencia, por ejemplo, si bien el 2014, se contrató una consultora para que inicie el mapeo de puestos (corresponde a la segunda etapa), pero esta dejó el trabajo a medias, por lo que se tuvo que contratar a otra consultora y , un año después, en diciembre de 2015, se tuvo la matriz de mapeo de puestos. Entonces, por eso la entrevistada considera que hay más dificultades que ventajas, es decir, existe menos posibilidad de error, los trabajadores conocen más su institución y las funciones sobre el puesto que realizan. Además, implícito hay un riesgo, ya que si bien cuentan con el Mapeo de Puestos, podría haber sucedido que han levantado la información de un puesto con los trabajadores incorrectos, estos respondería a que la consultora no entrevista personalmente al trabajador sino que obtiene la información del jefe de determinada área, esto responde a que los trabajadores se encuentran muy ocupados.

- **Oferta de consultoras.**- Según información obtenida, cuando SERVIR inicio el proceso de implementación, tenía la idea de hacer todos los mapeos de las entidades públicas, para intentar realizar ello, se hizo un primer piloto con 23 entidades, en un mes y medio, con coordinaciones con el MEF se pensó que es mejor que cada entidad pública realice su mapeo de puestos.

Sin embargo, para ello como se ha señalado las entidades contratan a su consultora en base a los Términos de Referencia que señala SERVIR. En el año 2014, existía lo siguiente: “(...) una oferta limitada de empresas y consultores en recursos humanos con un conocimiento del sector público que les permita apoyar adecuadamente a las entidades en proceso de tránsito, razón por la cual SERVIR viene realizando actividades varias que buscan incrementar y mejorar la calidad de esta oferta.” (SERVIR: 2014)

En el 2015, la situación no cambió mucho, el proceso es realmente costoso para las entidades, como se ha señalado existen 259 entidades que están en tránsito por lo que,

se debe priorizar la necesidad de las instituciones. Esto ligado, a que la oferta de consultoría es aún corta y hay una demanda creciente.

5. Cambio de normativas que contienen las herramientas.- En cuanto a ello, por ejemplo, el MINJUS manifiesta que dentro de los factores externos que han afectado el logro de los objetivos es que SERVIR realizaba cambios en las normativas, bajo las cuales ya se venía trabajando; esto originaba que se realicen ajustes o cambios en los documentos ya elaborados o que ya estaban bien avanzados.

Al respecto, en el año la guía de mapeo de puestos, que se publicó en junio de 2014, se le hicieron posteriormente, dos modificaciones: una en el 2015 y otra que acaba de realizarse el 7 de agosto de este año.

Asimismo, se advierte que ha existido un cero nivel de criterio para la publicación de las normativas; Por ejemplo, SERVIR emite la normativa de Manual de Perfiles de Puestos, pero no emite previamente la normativa sobre dimensionamiento toda vez que esta última es mejor que sea publicada con antelación ya que facilita a las entidades a realizar un proceso de tránsito ordenado.

Lo que se busca es evitar el retroceso de la labor realizada por las entidades y buscar encaminarlas a lograr la etapa final del proceso de implementación.

6. Difusión y explicación de la reforma.-De enero a octubre de 2015, SERVIR ha capacitado a 4581 a los gestores de las Oficinas de Recursos Humanos, entre jefes y todos los funcionarios que trabajan en dicha área en general, en las diversas herramientas y metodologías del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos; así como, en Mapeo de puestos , Metodología para elaborar perfiles de puestos en las entidades públicas, y Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley del Servicio Civil.

Asimismo, en diciembre de 2015, se capacitó a 800 gestores en recursos humanos sobre el Manual de Perfiles de Puestos, que reemplaza al MOF, y el Cuadro de Puestos de la Entidad como herramienta que reemplaza al CAP y al PAP en el cual las entidades establecen los puestos, su

valorización y el presupuesto asignado a cada uno de ellos, en cuanto se refiere al tránsito de las entidades públicas al Nuevo Régimen de la Ley del Servicio Civil.

En cuanto al proceso de las entidades, de acuerdo a las entrevistas, se tiene lo siguiente:

Entidades	Difusión y orientación
➤ PROVÍAS NACIONAL	“Cuando comienza ha habido una gran desinformación; los trabajadores no saben mucho, recién en el 2015 hubo dos charlas cuando ya estaba por salir la resolución de inicio” (Entrevistado N° 9)
➤ MINEDU	<p>“Ha sido deficiente; era libertad que todas las oficinas podrían enviar al personal a las capacitaciones, pero de repente algunos jefes no han cumplido con esto (...).</p> <p>La deficiencia se centra en no informar cómo va el ministerio; la norma es de conocimiento público.” (Entrevistado N°11)</p>
➤ MINJUS	La información del proceso de tránsito también está siendo considerada dentro de nuestras Charlas de Inducción al personal.
MUNICIPALIDAD DE LIMA	A parte de las capacitaciones, siempre hemos brindado información por correo institucional, o sólo de servir. Ha habido capacitaciones en mapeo de puestos, esta vez fue la PCM Y también por grupos independientes (4 grupos de 25) para los coordinadores de gerencias.
MINSA	Comunicados virtuales que informaba sobre los temas de la ley en octubre del 2015.
MINTRA	SERVIR ha realizado las charlas correspondientes a los trabajadores.
CONADIS	SERVIR ha realizado las charlas pertinentes y el personal está informado de la implementación de la reforma del servicio civil.

#### FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Como se ha explicado, en el punto de la resistencia interna, el caso de la Municipalidad de Lima es reciente, por ello, en la actualidad los integrantes de la comisión de tránsito, están coordinando la

elaboración de un link con preguntas frecuentes sobre la implementación del nuevo régimen. También, en cuanto al MEF la información está disponible en la web y los trabajadores conocen de los procedimientos que se están llevando a cabo y han participado en ello.

El caso de PROVÍAS la información para ser “privilegiada” y sólo está concentrada en el equipo que conforma la comisión de tránsito y los asesores, porque más allá de ello, los trabajadores sienten que no han sido tomados en cuenta y/o no han conversado con ellos e informado sobre la implementación; este punto es primordial, porque ya sea los representantes de los trabajadores o el sindicato, etc, son actores, que deben ser integrados en la reforma.

El sindicato de PROVÍAS considera que “(...) El producto de la ley no es la entidad, es la reforma del trabajador, obviamente la ley ordena, pero todo tiene una forma de llevarse y está basada en el trabajador pero este la desconoce”. (entrevista N° 9 )

## 7. Otros factores.-

- **Cambio de autoridades.-** Sucede que si bien se ha conformado la comisión de Tránsito y se ha emitido la resolución respectiva, existen problemas y retraso cuando se designan nuevas autoridades. Entonces, por ejemplo, en el MINEDU, se conformó la Comisión en el 2013, sin embargo, hubo cambios de directores, por lo que se ha emitido resolución posterior en el 2015, esto también retrasó el avance de la entidad. Sin embargo, existen otras instituciones que estipulan en la resolución de conformación sólo el puesto y no el nombre de la persona a cargo, esto facilita que si hay un cambio de personal, no se afecte, como lo ha hecho el MINTRA.
- **Razones de la entidad (Burocracia).-**
  - ✓ Por ejemplo, en el MINEDU se observa que hubo un cambio de ROF, esto llevó a que se crearán nuevas oficinas, lo que retrasó el proceso.
  - ✓ Asimismo, en diciembre de 2015, si bien se tuvo lista la matriz de mapeo de puestos, este proyecto “se quedó dormido” (entrevista N° 11) un tiempo porque hubo cambio de jefe.

- ✓ En la MUNILIMA, con la anterior gestión se encargó a una consultora que le realizará El ROF y el CAP de la entidad, pero con el cambio de gestión, estos documentos de gestión ahora han sido descartados y se encuentran guardados. En realidad, dichos documentos son necesarios para poder comenzar con la implementación del régimen. Entonces, esto demuestra que no existe continuidad de políticas públicas.
- **Factores externos.**-Se debe mencionar que en la MUNI LIMA, no ha habido entre los meses de junio y julio presencia de los sectoristas, esto se atribuye a que hasta el mes de junio los contratos de los sectoristas con SERVIR caducaban, por lo que, había incertidumbre en la entidad si el sectorista iba a asistir a las reuniones ya programadas. El cambio de gobierno; en este aspecto, las entidades tenían expectativas, no sabía que iba a suceder, si el proceso continuaría o no. La información que se tiene hasta el momento es que la reforma sigue.





## 5. Conclusiones Generales

### **PRIMERA CONCLUSIÓN:**

La Reforma del servicio civil, constituye uno de los pilares de la reforma del estado y de la modernización de la gestión pública; sin duda hay un consenso irrefutable de los actores políticos, de la academia y la ciudadanía en general, que nuestro país necesita reformarse y fortalecerse con medidas transparentes y firmes alejadas de la corrupción y el privilegio de algunos. Esta es la razón de fondo que impulsa el contar con servicios públicos de calidad y eficientes para satisfacer los intereses ciudadanos. Al respecto, a lo largo de 30 años, la administración pública peruana ha sido definida como burocratizada, ineficiente, con ausencia de procesos de concursos transparentes y copada de personal que siente que el puesto le pertenece sin tener en consideración a los beneficiarios de dicho servicio, es decir los ciudadanos.

Ante este escenario, la reforma del servicio civil apuesta por un cambio de enfoque de la administración pública peruana. En ese sentido, el término servicio civil, se concentra en el ciudadano, de tal manera que se satisfagan sus intereses. Esto representa un gran avance para SERVIR y los funcionarios pertenecientes a todas las entidades públicas en los tres niveles de gobierno. Sin embargo, el reto se concentra en mejorar aspectos como: la calidad y oportunidad del servicio prestado, la cobertura universal del servicio y asegurar la confianza en el estado. Este es el comienzo de forjar una administración pública nueva especializada y meritocrática, sin presiones políticas o de cualquier índole.

**SEGUNDA CONCLUSIÓN:** Resulta interesante la historia de los intentos de reforma del servicio civil; como se ha comentando existen cuatro momentos bien marcados, que se inician con el gobierno de Fujimori en los 90, hasta el gobierno de García en el año 2011. Ello demuestra que los vaivenes de la reforma del servicio civil se han visto afectadas por la escasa o nula voluntad política desde el ejecutivo, por ejemplo, para las decisiones vinculadas a la planilla y el gasto público. Al respecto, como señalan varios expertos y que es evidente, una reforma como esta que ha esperado tanto tiempo, tiene que ir de la mano con la entidad que se encarga del presupuesto y gasto público, en nuestro caso, el MEF; efectivamente la propuesta de ley se originó con apoyo de dicha entidad, en

donde se explicaban los costos de la planilla por cada régimen laboral (276, 728 y CAS), y se fundamento la urgente necesidad de contar con un régimen laboral único.

Al respecto, es imprescindible que el proceso de la implementación de la reforma del servicio civil cuente con los recursos económicos necesarios para que las entidades públicas puedan elaborar sus herramientas que disponen cada etapa del proceso de tránsito. De por sí la implementación en las entidades suele ser largo y engorroso; lo ideal sería que cada entidad elabore ella misma sus herramientas, pero existe una carga laboral que les impide en muchos casos realizarla. Aquí aparecen la necesidad de tercerización de servicios; contratar una consultora implica realizar un desembolso económico considerable, por lo que es necesario tener un respaldo del MEF que debe evidenciarse en mayor asignación de recursos a las entidades a nivel nacional, regional y local. Por eso la relevancia de que el MEF acompañe la reforma.

**TERCERA CONCLUSIÓN.-** En el transcurso del proceso de la implementación de la reforma, se ha evidenciado que este proceso se aplica a todas las entidades en general, ya sean ministerios, programas, organismos especializados, etc. Si bien existen críticas que cuestionan el comienzo de la implementación de esta manera, y proponen que hubiese sido mejor que SERVIR comenzará con un grupo de entidades piloto, lo cual se fundamenta en que el proceso hubiese sido más ordenado y no con resultados tan dispares de entidades que avanzan muy rápido y de otras que están muy lentas; se considera que de optar por esta forma, SERVIR nunca se hubiese enfrentado a las diferentes realidades existentes en la administración pública peruana; aunque esto evidencie la escasa preparación que las entidades tengan para afrontar una reforma de este tipo; el programa piloto implicaría un retroceso.

**CUARTA CONCLUSIÓN:** En los últimos cuatro años, SERVIR ha ido incrementado su producción normativa en cuanto a emisión de diversas directivas que regula aspectos desde estructura de la carrera hasta la guía del mapeo de puestos. El reto es que estas normas deben ser implementadas en todas las entidades públicas, priorizando aquellas entidades que se acogen al proceso de tránsito. Sin embargo, surge un problema porque son pocas las entidades que implementan las directivas en sus instituciones. Al respecto, esto se debe a que normalmente la entidad se estanca más en diseñar su herramienta, y la implementación la dejan de lado. Otra cuestión es que por la alta complejidad que estas directivas tienen ligado a la falta de tiempo de las entidades para elaborarlas es muy

común que se opte por contratar servicios de consultoría, que se encarguen específicamente en diseñar las herramientas que subyacen a las directivas.

Esta situación debe ir siendo subsanada poco a poco, porque como se ha demostrado hay poca oferta de consultoras, por más que SERVIR ha intentado de aplacar el tema, existe una gran demanda de parte de las instituciones.

**QUINTA CONCLUSIÓN.**- Se concluye que el proceso de difusión y orientación de la implementación en las entidades sólo se limita a las charlas que ha realizado SERVIR a los trabajadores, más no destacan acciones realizadas por la misma entidad a fin de informar al personal de los avances en la implementación de la ley. Al respecto, lo antes enunciado genera como principal conclusión que no ha habido una diálogo inclusivo de los trabajadores en el proceso de implementación de la reforma.

Se debe recordar que desde la aprobación y publicación de la ley en el 2013, los sindicatos de trabajadores se quejan pues sostenían que no los habían involucrado en la elaboración del proyecto de ley, es decir, no se entró a negociar con ellos. Y ahora, con la implementación, da la impresión que los trabajadores no han sido informados adecuadamente, pues muchos desconocen por ejemplo, la etapa en la que va su entidad en la implementación, y en sí otras cuestiones. Porque si bien la consultora hace su trabajo levantando la información en las áreas de la organización y conversa con los trabajadores, estos sólo se limitan a colaborar de forma verbal explicando sus funciones, pero no hay una participación mayor, al menos no una más dinámica.

Inclusive algunos no están contentos con las respuestas a las consultas y/o observaciones que hacen en el contexto de las charlas a los expositores o sectoristas. Por ejemplo, en el caso de la 728, que es el régimen que menos beneficios tiene en la reforma.

Este panorama, podría ir mejorando realizando reuniones internas de la comisión de tránsito con los representantes del sindicato de trabajadores o simplemente con algún representante de estos, en la que se vayan informando los avances en la implementación, esto permitiría reconocer a los trabajadores como actores esenciales en el contexto de la reforma.

**SEXTA CONCLUSIÓN.**- Si bien SERVIR, en la actualidad se encuentra empoderado como entidad rectora, y se relaciona con la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de

Ministros, y el MEF. En la práctica se observa que en la relación de estas entidades con SERVIR prima la autonomía y se dificulta de trabajar en conjunto a fin de contribuir al desarrollo de la reforma. Como primer punto, se debe señalar que si bien con la PCM la relación se limita a que esta entidad es la “vigilante” de la Política de Modernización del Estado”, que por cierto promueve un servicio civil meritocrático, no se puede concluir que tenga un rol activo en la reforma. Esto se evidencia, porque, según lo manifestado en las entrevistas, la Secretaría de Gestión Pública debió ser la encargada de normar sobre la gestión de procesos y mejora, hasta el momento no ha cumplido con dicha función. La importancia de estos instrumentos es que sirven de guía aplicable a todas las entidades públicas; el no tenerlo ocasionaría que no haya criterios unitarios de cómo debería realizarse este instrumento de gestión. Sin embargo, SERVIR tuvo que suplir este inconveniente y elaborar unos lineamientos en base a la guía que la PCM tenía, sobre todo para facilitar el proceso de tránsito. Entonces una posible explicación a esta situación es que la PCM ha variado como cinco veces de Secretarios de Gestión Pública por lo que se sospecha no continuidad de políticas.

Con el MEF la relación de coordinación se da exclusivamente sobre temas de involucran el erario público y nada más. Por lo tanto, cada entidad tanto SERVIR como MEF no tienen relación alguna más que la explicada y cada una conserva su autonomía y sus competencias.

**SÉPTIMA CONCLUSIÓN.**-Se reconoce que en las entidades con mayor personal existe una mayor resistencia a la implementación de la reforma. Lo contrario, sucede en entidades más pequeñas. Esto básicamente responde a que el primer grupo señalado se caracteriza por tener diversos regímenes laborales, lo que no sucede en otras entidades como por ejemplo el CONADIS cuyo único régimen es el CAS.

Lo antes señalado se relaciona estrechamente con los beneficios que les genera a cada régimen y, por lo tanto, a cada trabajador. La crítica contra la 728, es clara: la reforma no les reporta beneficios sustanciosos, a diferencia del CAS, que le conviene pasar al nuevo régimen porque le da más aspectos que su régimen antes no cubría. Por otro lado, en la investigación realizada es común que mencionen que el paso de los trabajadores 276 y 728 no es obligatoria, es decir estos pueden mantenerse en su posición; resulta que lo manifiestan con mucha tranquilidad, pero existe una duda, si es que los trabajadores están bien informados, porque, por ejemplo, los de la 276 deben saber que aún cuando no opten por pasar al nuevo régimen, igual va a ver evaluaciones para ellos y esto puede ser causal de cese. Este punto, es importante difundirlo.

La resistencia se muestra como un rechazo casi imperceptible , pero no tan contundente como impedir que el proceso de implementación continúe. No se han adoptado medidas extremas, ni condicionantes al menos en el nivel de gobierno nacional.

Entonces, se concluye que hay una estrecha relación entre la desinformación y el rechazo al régimen, los temores existen pero el no conocer a que se enfrenta crea sensaciones y comentarios negativos. Por ello, es importante seguir con informar a los trabajadores los avances de la reforma.

Resulta mucho más complejo el panorama en los gobiernos regionales y locales, donde ya por sí se encuentra resistencia por el contexto político y otro factores; definitivamente en este caso, las coordinaciones con SERVIR se encuentran estancadas, muchas veces porque para diseñar las herramientas se necesita disponer de recursos humanos y recursos económicos, por lo que no resulta extraño que la situación es más crítica en dichos gobiernos, que en nivel nacional donde hay un avance considerable

**OCTAVA CONCLUSIÓN.**- Si bien SERVIR ha llevado a cabo diversas capacitaciones a gestores públicos de los tres niveles de gobierno, se considera que aún falta mucho camino por recorrer. Sobre todo en el nivel regional y local, donde aún existen prejuicios o mal información respecto a la reforma. Por lo que si bien SERVIR realiza capacitaciones constantemente, aun existen ciertos “miedos”, que los entrevistados explican a una falta de difusión adecuada de la ley. Se espera que esto mejore en los años siguientes. Otro punto importante y relacionado con ello, básicamente si hay demora en la coordinación y comunicación con las entidades, esta se debe a SERVIR, factores externos, y a la misma entidad. Como se ha explicado, en el capítulo final es una diversidad de aspectos que influyen. Se espera que estas falencias al menos por parte de SERVIR se vayan controlando conforme el proceso se vaya asentando y se puedan realizar los ajustes correspondientes.

Todo lo antes explicado, considerando que el régimen de tránsito, posteriormente, será obligatorio y no se busca que produzca una “aglomeración” de entidades, en este escenario habría una lista de espera congestionada.

**NOVENA CONCLUSIÓN.**- Es claro que la existencia de una diversidad de mecanismos de contratación vigentes: PAC, FAG, asignación de gerentes, los regímenes 276 y 728 contribuyen a

hacer más complejo el panorama de la coordinación. El tema con el PAC Y FAG es que distorsionan la situación de la contratación, son profesionales altamente calificados, es decir, son directores de las entidades públicas y los FAG se consideran como asesores , son básicamente el personal de confianza, que no están sometidos a un régimen laboral especial. Los Trabajadores contratados bajo esta modalidad perciben una remuneración claramente mayor por la misma condición de ser calificados; sin embargo, en la realidad se manifiestan abusos de la forma laboral, lo cual implica que no están siendo bien utilizados, ya que un personal de confianza implica cierta discrecionalidad y no está sometido a un control como en el caso de la 276, 728 o incluso los gerentes públicos. En la práctica como se ha tenido muchas experiencias se contrata a personal no calificado bajo esta modalidad sólo para cumplir con favores o promesas personales que encuentran su justificación en fines políticos. Por ejemplo, se ha visto mucha corrupción en los gobiernos regionales, donde se han pagado montos elevados a personas que no correspondía calificar como personal de primer nivel , y esto ha originado desperdiciar recursos que pudiesen ser invertidos en obras o en programas sociales.

**DECIMA CONCLUSIÓN.-** Por último, de acuerdo a lo investigado, SERVIR está asumiendo el gran reto de “cambiar la lógica<sup>33</sup>” hacia un servicio civil basado en el mérito, la profesionalización de los servidores públicos y enfocados en brindar un servicio al ciudadano. Esto constituye un desafío, como se ha obtenido en las entrevistas “nos falta un montón, pero se están dando los pasos principales, se está creando una cultura nueva de los servidores (...), que comience a desaparecer la inercia, es un cambio cultural y nunca se va a dar de la noche a la mañana”<sup>34</sup>. Por ello, SERVIR espera se cuente con la voluntad política de seguir en adelante con la reforma. Como se ha señalado, “Que el nuevo gobierno que venga continúe con la reforma, y se cree una administración pública que funcione, no vale con hacer mejores herramientas y marcos normativas, hay que seguir trabajando para que gente joven puede entrar a la administración pública y pueden llegar a hacer carrera”<sup>35</sup>. Sin embargo, como se ha explicado los condicionamientos y resistencias existen, esto significa crear estrategias y hacer sinergías con las entidades a fin de que se avance de manera conjunta y coordinada al nuevo régimen de la ley.

---

<sup>33</sup> Entrevista 5

<sup>34</sup> Entrevista 3

<sup>35</sup> Entrevista 2





## **6. Recomendaciones**

### **PRIMERA.-**

Los casos exitosos que resultan del proceso de implementación de la Reforma del Servicio Civil vigente, deben ser difundido y explicados con mayor intensidad a efecto de que los actores políticos, de la academia y la ciudadanía en general puedan tener conocimiento y realicen un seguimiento a las entidades públicas que están próximas a organizar y ejecutar los concursos público del nuevo régimen. Asimismo, estas experiencias positivas pueden ser replicadas en otras entidades, de hecho la divulgación de información permite una mayor involucramiento de los trabajadores en la reforma del servicio civil. Sin duda lo mencionado puede ser visto como una estrategia de parte de SERVIR mitigar los temores existentes al cambio.

### **SEGUNDA.-**

El discurso que SERVIR plantea en cuanto a los procesos e implementación de la reforma debe ser exhaustivamente conocido e interiorizado por el equipo, que funge como operadores de la reforma en las entidades públicas. Es necesario fortalecer las capacidades de atención y respuestas a las consultas y/o dudas que puedan generarse al interior de las entidades. Con el expertise y profesionalismo necesario para enfrentar la coordinación día a día con los funcionarios públicos.

### **TERCERA.-**

Las entidades públicas están llamadas a velar por el interés de sus trabajadores en tal sentido, la orientación en cuanto a los avances en la implementación deben ser transmitidos a estos. Si bien SERVIR cumple con las charlas necesarias de sensibilización, la misma entidad podría preocuparse más por establecer los canales de comunicación pertinentes con los trabajadores.

### **CUARTA.-**

Contar con espacios de coordinación con el aliado principal de la reforma es necesario. En tal caso, el MEF debe asegurar mantener el compromiso con SERVIR de dialogar las dudas en cuanto al Reglamento General de Compensaciones, a fin de que este ente sea capaz de transmitir las objeciones de las entidades.

#### **QUINTA.-**

Se sugiere que SERVIR publique una lista de consultoras, que facilite el proceso a las entidades para comenzar con el proceso de tránsito a la reforma, el fin es que no se queden rezagadas.

#### **SEXTA.-**

El liderazgo de SERVIR sobre la implementación de la reforma se conseguiría, con la posibilidad de establecer indicadores de gestión más allegados a la realidad. Este proceso de implementación comenzó en el 2014, y sólo se están concentrando las metas en el gobierno nacional; sin embargo, aún así se considera que SERVIR no tiene indicadores suficientes que midan el progreso de las entidades públicas.



## 7. Bibliografía

- Alza, Carlos.  
2012            Consultoría para la elaboración del estudio sobre la evolución de la política del servicio civil peruano durante los últimos 30 años (1980-2011) para la Autoridad Nacional del Servicio Civil - servir. 2012. (Consultada el 23 de setiembre de 2015)  
<http://inst.servir.gob.pe/files/biblioteca/consultorias/Alza%20-%20Evolucion%20reformas%20SC%201980-2011.pdf>.
- Alza, Carlos  
2013            ¿Qué son las políticas públicas? y ¿cuál es su relación con la gestión pública [videograbación] Lima: Valor Público. Espacio para el Análisis y la propuesta. Consultada el 7 de mayo de 2016.  
<https://carlosalzarbarco.wordpress.com/tag/politicas-publicas/>
- Alza, Carlos  
2013            Del ciclo de políticas a las funciones gerenciales. En: Blog :Valor Público. Espacio para el Análisis y la propuesta. Consultada el 7 de mayo de 2016.  
[https://carlosalzarbarco.wordpress.com/2013/03/13/funciones\\_gerenciales/](https://carlosalzarbarco.wordpress.com/2013/03/13/funciones_gerenciales/)
- Bardach, Eugene  
1998            Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship. Washington D.C.: Brookings. Chapter 1: Creating Value Through Collaboration; pp 8.
- Congreso de la República/ PRODES  
2005            En el Camino de la Reforma del Empleo Público. Antecedentes Históricos de la Función Pública en el Perú, pp 16-17. Consultada el 5 de abril de 2016.  
[http://www4.congreso.gob.pe/congresista/2001/eherrera/Camino\\_Reforma\\_Empleo\\_Publico.pdf](http://www4.congreso.gob.pe/congresista/2001/eherrera/Camino_Reforma_Empleo_Publico.pdf)
- Congreso de la República  
2007            Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Ley 29158 (consultada en abril del 2016)  
[http://www.presidencia.gob.pe/normas/LEY\\_29158.pdf](http://www.presidencia.gob.pe/normas/LEY_29158.pdf).
- Congreso de la República  
2013            Ley 30057, Ley del Servicio Civil. Lima 3 de julio.( Consultada en enero de 2015)
- Constitución Política  
1993            Artículo 58 y 59

Cortázar, Juan Carlos

2007 La Reforma de la Administración Pública Peruana (1990-97). Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas . (Consultada el 24 de setiembre de 2015)

<http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/rap1.pdf>

Cortázar, Juan Carlos

2007 Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. Publicado por el BID. Washington D.C.

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220026>

Cortázar, Juan Carlos

2011 Aprendiendo a partir de la reforma del servicio civil en Chile: algunas lecciones de interés para países latinoamericanos. Material expuesto en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 9 - 12 nov. 2010; pp 9-11 (Consulta en noviembre de 2015).

<http://siare.clad.org/fulltext/0065622.pdf>

Cortázar, Juan Carlos

2012 Impulsando reformas institucionales en contextos de bloqueo y debilidad institucional. El caso de la iniciativa de reforma del servicio civil peruano (2008); pp 10 y 19. (Consultada el 27 de marzo 2015).,

<http://www.juancarloskortazar.com/wp-content/uploads/2011/08/>.

Cortazar, La Fuente y Sangines

2014 “Al Servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. Consultada el 23 de marzo de 2016.

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6636/Al-servicio-del-ciudadano-Una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en%20America-Latina.pdf?sequence=1>

Cortés y Prieto

2015 “La Reforma del Servicio Civil en el Perú: la profesionalización del servicio civil”. Material expuesto en el XX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, llevado a cabo en noviembre de 2015.

Corrales, Arturo

2015 Mérito y flexibilidad en el diseño y la implementación del Cuerpo de Gerentes Públicos de Perú, Material expuesto en el XX Congreso Internacional del Centro

Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, llevado a cabo en noviembre de 2015.

Echebarría, Koldo

2004 La reforma del Servicio Civil: Tendencias y desafíos. En: Revista de servicio civil No. 19, pp 43-44. Costa Rica.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan027144.pdf>

Iacoviello, Mercedes

2014 . Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú. Publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (Consultada el noviembre de 2014).

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6618/ICS%20TN%20Diagn%C3%B3stico%20institucional%20%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina-Per%C3%BA.pdf?sequence=1>

Iacoviello, Mercedes

2015 . Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú. Publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (Consultada en noviembre de 2015).

[https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7152/ICS\\_TN\\_Diagnostico\\_institucional\\_del\\_servicio\\_civil\\_Peru.pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7152/ICS_TN_Diagnostico_institucional_del_servicio_civil_Peru.pdf?sequence=1)

Iacoviello y Chudnovsky

2015 “El Cuerpo de Gerentes Públicos peruano como puerta de entrada para una estrategia de reforma integral del servicio civil”, Material expuesto en el XX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, llevado a cabo en noviembre de 2015.

Jaramillo, Martha Cecilia

2010 La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. En Revista Región y sociedad / vol. xxii / no. 49.

<http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v22n49/v22n49a7.pdf>

Longo, Francisco

2002 Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo. BID. (Consultada el ooctbre de 2015).

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35188628>



Longo, Francisco

2003 La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación. Material expuesto en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. (Consultado en agosto 2015)

<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/028-febrero-2004/la-calidad-de-los-sistemas-de-servicio-civil-en-america-latina-y-el-caribe-una-metodologia-de-evaluacion>.

Martínez, Rafael

2003 La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y Perspectivas. Publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid. Juniopp, 61-62. (Consultada el 15 de octubre de 2015).

<http://www.iapgroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20PROFESIONALIZACION%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA%20EN%20MEXICO.pdf>

Meza y Martínez

2015 “Situación actual de las oficinas de recursos humanos”, Material expuesto en el XX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, llevado a cabo en noviembre de 2015

Poder Ejecutivo

2008 Decreto Legislativo 1023, que Crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.

<http://files.servir.gob.pe/WWW/files/normas%20legales/DLeg%201023.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros.

Secretaría de Gestión Pública.

2013 Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública hacia el 2021. (Consultada el 4 de noviembre de 2014).

<http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/05/PNMGP.pdf>

Presidencia del Consejo de Ministros

2014 Decreto Supremo N° 040-2014-PCM. Reglamento de la Ley del Servicio Civil. Publicado el 13 de junio de 2014.(Consultada en noviembre de 2015)

[http://storage.servir.gob.pe/archivo/Aprueban\\_Reglamento\\_General\\_de\\_la\\_Ley\\_30057.pdf](http://storage.servir.gob.pe/archivo/Aprueban_Reglamento_General_de_la_Ley_30057.pdf)

Ramió y Salvador

2005 Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas. pp 65-67.  
(Consultada el 15 de octubre de 2015).

[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37272005000100003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-37272005000100003&script=sci_arttext)

Repetto, Fabian

2000 ¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad? Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana. Artículo Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 16 (Feb. 2000). Caracas.

<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/016-febrero-2000/bfes-posible-reformar-el-estado-sin-transformar-la-sociedad-capacidad-de-gestion-publica-y-politica-social-en-perspectiva-latinoamericana-1>

Sánchez, María Elena

2015 “Gestión directiva para la toma de decisiones”, Material expuesto en el XX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, llevado a cabo en noviembre de 2015.

Serrano, Rodrigo

2003 What Makes Inter-Agency Coordination Work? Insights from the Literature and Two Case Studies. Washington DC: IADB.

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=360827>

SERVIR

2011 El Servicio Civil Peruano: antecedentes, marco normativo actual y desafíos para la reforma. (Consultada en abril 2016)

<http://inst.servir.gob.pe/files/biblioteca/Web/Cieza%20-%20El%20Servicio%20Civil%20Peruano.pdf>

SERVIR

2012 EL Servicio Civil Peruano: Antecedentes, Marco Normativo Actual y Desafíos de la Reforma. (Consultada el 2 de octubre de 2014)  
<http://files.servir.gob.pe/WWW/files/biblioteca/SERVIR%20-%20El%20servicio%20civil%20peruano.PDF>

SERVIR

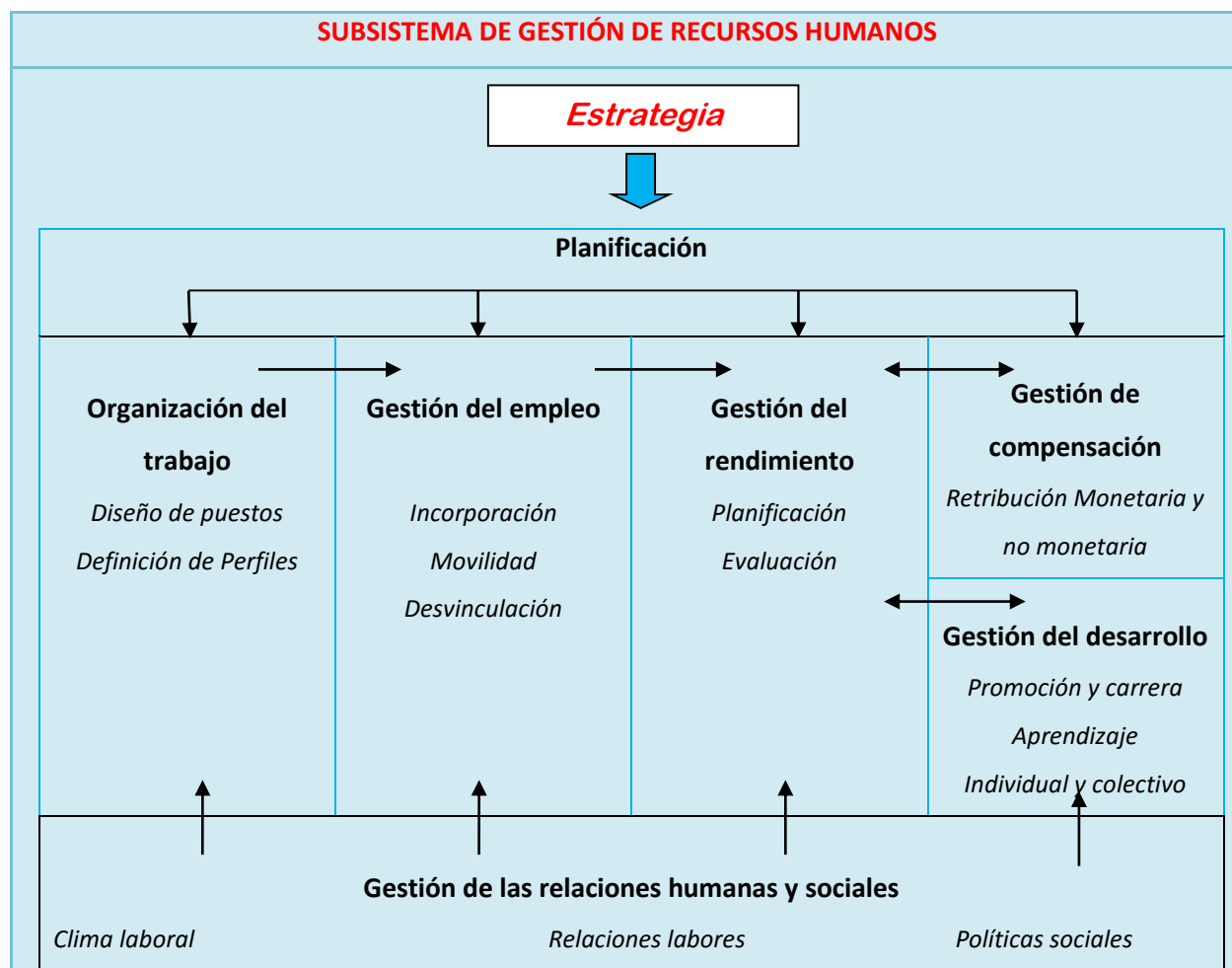
2016 Portal web del servicio civil. (Consultada el 14 de abril de 2016)

<http://inst.servir.gob.pe/index.php/es/noticias-y-eventos-/2114-servir-141-entidades-publicas-estan-en-transito-a-la-ley-del-servicio-civil.html>.

- STEIN y otros  
2006 La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina: Informe 2006. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. México, D.F.: Editorial Planeta. Consulta abril 2016)
- <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=912428>
- Sparch, Nuria.  
2012 Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil. GRADE. 2012. (Consultada el 24 de setiembre de 2015)
- <http://www.grade.org.pe/download/pubs/avances/AI3a.pdf>
- Sú Lay  
2015 “La implementación de la reforma del servicio civil en el Perú: avances, retos y agenda pendiente”. Material expuesto en el XX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, llevado a cabo en noviembre de 2015.
- Sú y Prieto  
2015 “La nueva carrera pública en el Perú en el marco de la reforma del servicio civil”, Material expuesto en el XX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, llevado a cabo en noviembre de 2015.
- Subirats y otros  
2012 “Análisis y Gestión de Políticas Públicas”. Capítulo 2: Las políticas públicas y Capítulo 3: Los actores de las políticas públicas. España. Huertas Industrias gráficas SAC.

## 8. Anexos

### A. Anexo 1: Subsistema de Gestión de Recursos Humanos



Elaboración Propia

FUENTE: Longo 2002 (BID)

## B. Anexo 2: Puntos críticos de cada subsistema de gestión de recursos humanos

Subsistemas	Puntos críticos	Índices
Planificación de Recursos Humanos	1. Es constatable un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Planificación de Recursos Humanos (PRH).	CES
	2. Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto	CP
	3. Los mecanismos de seguimiento de la PRH hacen posible una adaptación flexible de las prácticas de personal a los cambios estratégicos de la organización.	CES
	4. Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	CP
	5. Las políticas e instrumentos de PRH que se utilizan permiten, en general, la optimización de los efectivos, la correcta distribución de los recursos, y un reparto adecuado de la carga de trabajo entre las unidades.	E
	6. No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	E
	7. El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país	E
	8. Las operaciones de redistribución de efectivos se llevan a cabo siempre que es necesario	E
	9. La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas	COM
	10. Los directivos de línea conocen las previsiones de la PRH, y participan en su elaboración y seguimiento.	CD
	11. Las políticas, decisiones y prácticas de personal, encada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	CES
	12. Es constatable un desarrollo adecuado de los procesos que forman parte de un sistema de Organización del Trabajo, tal como han sido descritos	CP

Subsistemas	Puntos críticos	Índices
Organización del trabajo	13. El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas	FL
	14. La descripción de los puestos está realizada con precisión, de tal manera que la estructura de responsabilidades está clara. Cada empleado sabe de qué responde y por qué será valorada su contribución	CP
	15. La precisión en la descripción de las tareas no vuelve ésta tan exhaustiva que dificulte la adaptación a circunstancias cambiantes o no previstas.	FL
	16. El diseño de puestos tiende a enriquecer o ampliar éstos horizontal y verticalmente en lo posible para producir ganancias de calidad del trabajo y motivación de las personas, sin pérdidas graves de productividad o coordinación	FL EI
	17. La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo	CP
	18. Los perfiles de idoneidad de los ocupantes de los puestos van más allá de los requisitos de titulación o especialización técnica y de los méritos formales, e identifican otras competencias.	COM
	19. Los perfiles de competencias son definidos previos los oportunos estudios técnicos a cargo de expertos	COM
	20. Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto	COM
	21. Existe, en general, una coherencia razonable entre las exigencias de las tareas y los elementos que configuran el perfil de los puestos.	COM
	22. El diseño de los puestos y la definición de los perfiles son periódicamente revisados para adaptarlos a la evolución de las tareas y sus nuevas exigencias	FL
Gestión del empleo	23. Los directivos de línea tienen una participación destacada en el diseño de los puestos y perfiles, en la parte que les afecta	CD
	24. El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Éstos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente	M COM



Subsistemas	Puntos críticos	Índices
Gestión del empleo	25. Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	M
	26. Existe un número limitado y razonable de puestos cubiertos por personal designado con arreglo a criterios y mecanismos de tipo político	M
	27. Existen y se aplican mecanismos para garantizar la igualdad efectiva y la no discriminación, orientadas a la superación de las desventajas de sexo, etnia, cultura u origen, en los procedimientos de acceso y de progresión en el empleo público	M CI
	28. Los medios utilizados para la búsqueda, comunicación y atracción producen habitualmente un número adecuado de candidaturas solventes a los puestos que deben ser cubiertos	COM
	29. La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	COM
	30. Los instrumentos de selección utilizados son, en general, adecuados a los perfiles previamente definidos, y su diseño responde a criterios, técnicamente validados, de eficacia en la identificación de la idoneidad profesional.	M COM
	31. Los órganos de selección están diseñados con criterios de profesionalidad y experiencia técnica, y actúan con independencia en el ejercicio de sus funciones	M COM
	32. Las decisiones de incorporación se adoptan obedeciendo a criterios de mérito y capacidad profesional técnicamente comprobada.	CM COM
	33. Existen, y se aplican, procedimientos adecuados para recibir a los empleados, facilitarles su entrada en la organización, en su caso, y sus primeros pasos en el puesto y su entorno, y transmitirles principios y pautas de conducta que deben conocer en el momento de incorporarse.	CI
	34. Existen, y se aplican, procedimientos adecuados (períodos de prueba o similares) para asegurarse del acierto en la incorporación y poder adoptar medidas correctoras, en su caso	COM
	35. Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	FL
	36. Los índices de absentismo son, en general, satisfactorios.	E

Subsistemas	Puntos críticos	Índices
	37. Los procedimientos disciplinarios efectivamente aplicados permiten corregir con eficacia, agilidad y ejemplaridad las conductas inadecuadas de los empleados	EI
	38. No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos	M
	39. Existe la posibilidad de despido por incapacidad manifiesta o bajo rendimiento, objetivamente acreditados	EI FL
	40. Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	FL
	41. No existen segmentos o sectores de puestos en los que se detecte una excesiva rotación (abandono frecuente del empleo).	E
Gestión del rendimiento	42. La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	CES EI
	43. Los objetivos de rendimiento se fijan en el marco de planes de mejora resultantes de la evaluación del rendimiento del ciclo de gestión anterior	EI
	44. Los objetivos de rendimiento se comunican a los empleados en forma que facilita el logro de su implicación y compromiso.	EI CI
	45. A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	CD EI
	46. El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.	EI
	47. Los criterios de evaluación y las prácticas de aplicación de los mismos permiten distinguir eficazmente las diferencias de rendimiento que se dan entre las personas.	CP EI
	48. Los criterios de evaluación del rendimiento son percibidos como fiables y objetivos por las personas que participan en su aplicación.	CE

Subsistemas	Puntos críticos	Índices
	49. Los directivos de línea, responsables de las unidades de trabajo en los diferentes niveles jerárquicos, asumen un papel protagonista en la gestión del rendimiento de los empleados a su cargo	CD
Gestión de la Compensación	50. La estructura salarial y las políticas de retribución responden a un conjunto de prioridades y objetivos, vinculados a la estrategia organizativa, y no a meras prácticas inerciales o de respuesta reactiva a reivindicaciones y conflictos laborales.	CES
	51. Las personas tienen, en general, la percepción de que reciben de la organización compensaciones de todo tipo, acordes con su contribución	CI EI
	52. Las personas perciben que las compensaciones percibidas por los demás empleados son equitativas, comparadas con las que reciben ellos mismos.	EI
	53. La clasificación de los puestos por niveles retributivos facilita una progresión flexible y vinculada al rendimiento y el aprendizaje	FL
	54. La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa	COM
	55. El abanico salarial es razonable. Las diferencias verticales de retribución son adecuadas a la naturaleza de los puestos	EI
	56. Existe un equilibrio adecuado entre las retribuciones que se aplican a similares niveles de puestos en los diferentes sectores y ámbitos del servicio público	CP E
	57. Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	E
	58. Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	EI
	59. Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización	CP
	60. No son constatables, en las decisiones salariales, prácticas de arbitrariedad, búsqueda de rentas o clientelismo político	M
	61. Los sistemas de información sobre el personal contienen toda la información actualizada sobre retribuciones, necesaria para la correcta gestión del sistema salarial.	CP

Subsistemas	Puntos críticos	Índices
	62. Los beneficios extrasalariales que se aplican son eficaces, evaluados en términos de coste/beneficio.	E
	63. El régimen de pensiones de los empleados públicos es adecuado para sus fines de previsión social, goza de solidez financiera, no crea privilegios exorbitantes respecto de otros grupos sociales y no supone una carga excesiva sobre la economía.	E
	64. Existen en la organización políticas e instrumentos útiles de reconocimiento no monetario de los logros de las personas.	EI
Gestión del Desarrollo	65. Las personas ven, en general, satisfechas en la organización sus expectativas razonables de promoción.	CI
	66. Existen planes de carrera y sucesión que armonizan las expectativas individuales con las necesidades previsibles de la organización.	CP
	67. Los criterios y mecanismos de promoción vinculan ésta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.	EI
	68. No son constatables, en las prácticas de promoción, elementos de arbitrariedad o clientelismo político	M
	69. La organización gestiona flexiblemente el progreso de las personas, sin un exceso de barreras o limitaciones formales	FL
	70. Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	FL
	71. Las personas reciben de la organización la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento y para apoyar su crecimiento profesional	COM
	72. La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	COM
	73. La formación apoya de manera efectiva los procesos e innovación y cambio cultural	FL
	74. La formación se basa en diagnósticos fiables de necesidades	CP

Subsistemas	Puntos críticos	Índices
	75. La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	<b>CES E</b>
	76. La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo	<b>CP E</b>
<b>Gestión de las relaciones humanas y sociales</b>	77. La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	<b>CI</b>
	78. Las evaluaciones de clima son tenidas en cuenta para la revisión y mejora de las políticas y prácticas de GRH.	<b>CI</b>
	79. La organización dispone de mecanismos, cuya utilización frecuente es constatable, para conocer las iniciativas, peticiones, sugerencias, informaciones y opiniones procedentes de los empleados.	<b>CI</b>
	80. En general, las decisiones de la dirección, en sus diferentes niveles, así como las informaciones relevantes de todo tipo, generadas en instancias superiores, circulan por la organización con fluidez y llegan con precisión a todos los afectados	<b>CP</b>
	81. La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzarla percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global	<b>CI</b>
	82. En las relaciones laborales, cada parte representa, sin extralimitarse, el papel que le es propio, y cuyo ejercicio es recíprocamente reconocido y aceptado	<b>CP CI</b>
	83. Existe, en general, un equilibrio razonable entre las posiciones de poder de la dirección y los empleados. Las transacciones entre las partes reflejan normalmente dicho equilibrio.	<b>CI</b>
	84. Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	<b>CI</b>
	85. Las relaciones laborales intermediadas -las que son protagonizadas por instancias de carácter representativo- no excluyen las relaciones directas o personalizadas de la dirección con los empleados, cuando es conveniente mantenerlas	<b>CI</b>
	86. El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.	<b>CI</b>
	87. Existen mecanismos eficaces para la gestión y resolución pactada de los conflictos.	<b>CI</b>

Subsistemas	Puntos críticos	Índices
	88. <i>Las prácticas de salud laboral son satisfactorias</i>	CI
	89. <i>Las atenciones y beneficios sociales a los empleados son adecuadas, no exceden de las que son propias del entorno en que opera la organización, y son apreciadas por sus destinatarios.</i>	E CI
<b>Organización de la función de recursos humanos</b>	90. <i>Los directivos disponen, en general, del margen de autonomía necesario para desempeñar adecuadamente el papel de gestores de los recursos humanos adscritos a sus unidades</i>	CD
	91. <i>Los directivos reciben la capacitación suficiente para el desempeño de las funciones indicadas en el punto anterior</i>	CD
	92. <i>Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.</i>	CD
	93. <i>Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.</i>	CD

FUENTE: Elaboración propia en base a Longo 2002: Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas del Servicio Civil. Ver sitio web. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35188628>.





### C. Anexo 3: Cuadro Resumen de Actores de la reforma del servicio civil

ACTORES	ROL EN LA REFORMA	EN LA PRACTICA	COMO FUNCIONAN LOS ESPACIOS DE COORDINACIÓN
<b>SERVIR</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Emitir y aprobar las directivas por Consejo Directivo.</li> <li>➤ Capacitar y Brindar asistencia técnica a las entidades.</li> <li>➤ Realiza el seguimiento y monitoreo a las comisiones de tránsito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El proceso de diseño de directivas es variante.</li> <li>➤ En la capacitación, suele haber dificultades en la coordinación.</li> <li>➤ Existen sectoristas que tienen a su cargo las entidades públicas y las orientan en el proceso de tránsito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La coordinación interna es entendida por todos las gerencias.</li> <li>➤ Los mecanismos son informales.</li> </ul>
<b>SGP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Participa en la aprobación de directivas en el Consejo Directivo.</li> <li>➤ Tiene un rol garante como ente encargado de supervisar el proceso de modernización de la gestión pública (servicio civil meritocrático)</li> <li>➤ Debe normar sobre la gestión de procesos y mejoras para que cada entidad pueda adaptarlo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La participación de la secretaria se limita al consejo directivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La coordinación se limita al Consejo Directivo.</li> </ul>
<b>MEF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Participa en la aprobación de directivas en el Consejo Directivo.</li> <li>➤ Aprueba el CPE a través de la DGPP.</li> <li>➤ Participa en la elaboración de reglamentos que involucren el erario público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Interviene en los asuntos que involucre gasto público, y en lo que respecta a la ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La coordinación es informal, por mail.</li> <li>➤ En situaciones predomina la autonomía y capacidad del MEF.</li> </ul>
<b>ORH de las entidades públicas (principalmente ministerios)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Participan en las comisiones de tránsito hacia el nuevo régimen del servicio civil.</li> <li>➤ Deben implementar las directivas en sus entidades.</li> <li>➤ Asisten a las capacitaciones que brinda SERVIR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Contratan a consultoras que se encargan de diseñar sus herramientas, pero dejan de lado diseño.</li> <li>➤ Sólo avanzan las entidades a nivel nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La coordinación es ágil, resulta fluida con las entidades del nivel nacional, lo contrario es con los gob.subnacionales donde existen obstáculos.</li> <li>➤ El avance es lento, pero estos e atribuye a la falta de voluntad de la entidad.</li> </ul>

#### D. Anexo 4: Relación de entidades con Resolución de Inicio a la Ley del Servicio

Entidad (siglas)	Entidad (nombre)	Nivel de Gobierno
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas	Nacional
MINJUS	Ministerio de Justicia	Nacional
MINDEF	Ministerio de Defensa	Nacional
MINEM	Ministerio de Energía y Minas	Nacional
PRODUCE	Ministerio de la Producción	Nacional
ONP	Oficina de Normalización Previsional	Nacional
IGP	Instituto Geofísico del Perú	Nacional
PROVÍAS NACIONAL	Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional	Nacional
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico	Nacional
CONCYTEC	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	Nacional
SUSALUD	Superintendencia Nacional de Salud	Nacional
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre	Nacional
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre	Nacional
SIS	Seguro Integral de Salud	Nacional
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles	Nacional
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas	Nacional
CONADIS	Consejo Nacional para Integración de la Persona con Discapacidad	Nacional
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria	Nacional

<b>ACFFAA</b>	Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas.	Nacional
<b>SERVIR</b>	Autoridad Nacional del Servicio Civil	Nacional
<b>MIDIS</b>	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Nacional
<b>SANIPES*</b>	Organismo Nacional de Sanidad Pesquera	Nacional
<b>MINCETUR*</b>	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Nacional

Debe precisarse que estas dos últimas entidades han obtenido su resolución de inicio recientemente con fecha 14 de abril de 2016.

## E. Anexo 5: Entrevistados Seleccionados

Orden de Entrevistas	Fechas	Entrevistados	Perfiles	Relevancia
Entrevista N°1	12/10/2015	Cynthia Sú Lay	Gerente de Políticas de Servicio Civil	Alta
Entrevista N°2	20/10/2015	Sara María Arobes Escobar	Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros	Alta
Entrevista N°3	21/10/2015 y 19/01/2016	Juan Carlos Cortés Carcelén	Presidente Ejecutivo de SERVIR	Alta
Entrevista N° 4	02/11/2015	Jorge Noziglia	Director de Gestión de Recursos Públicos del MEF	Alta
Entrevista N°5	09/11/2015	Mariana Llona	Ex. Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros	Baja
Entrevista N°6	31/03/2016	Víctor Torres Balcazar	Analista de Lineamientos de la Comisión de Tránsito de la Gerencia de RRHH de SERVIR	Media
Entrevista N°7	22/04/2016	Francisco Patiño Borda y Manuel Maldonado	Analista de Lineamientos de la Comisión de Tránsito de la Gerencia de RRHH de SERVIR (sectoristas)	Media

<b>Entrevista N° 8</b>	14/07/2016	Mariela La Vera Valdez	Jefe de Organización y Procesos de Provías	Alta
<b>Entrevista N° 9</b>	21/07/2016	Ernesto Velarde Camaqui	Secretario General del Sindicato de Provías	Alta
<b>Entrevista N° 10</b>	04/08/2016	Cristina Pezzini Alvarado	Jefe del Área de Capacitación de la Municipalidad Metropolitana de Lima	Media
<b>Entrevista N° 11</b>	05/08/2016	Nilda Vega Arias	Especialista de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos del Ministerio de Educación	Alta
<b>Entrevista N° 12</b>	15/08/2016	Víctor Hugo Melendez	Asesor de la Oficina de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo	Alta
<b>Entrevista N° 13</b>	16/08/2016	Gisela Ivonne Romero Sánchez	Jefa de Gestión de Capacidades del área de Recursos Humanos del Ministerio de Salud	Media
<b>Entrevista N° 14</b>	24/08/2016	Jesús Aparicio Nizama	Coordinador Responsable del MEF en la implementación del proceso de tránsito	Alta
<b>Entrevista N° 15</b>	24/08/2016	Susana Cárdenas Rodríguez	Especialista en Gestión del Empleo del CONADIS	Alta